

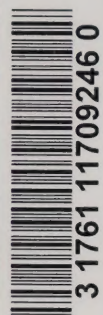


Solicitor General
Canada

Solliciteur général
Canada

Government
Publications


CA1
SG
-1998
T54



TOWARDS A JUST, PEACEFUL AND SAFE SOCIETY

The Corrections and
Conditional Release Act
Five Years Later

CONSULTATION PAPER



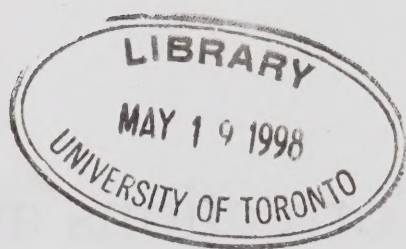
Digitized by the Internet Archive
in 2023 with funding from
University of Toronto

<https://archive.org/details/31761117092460>

TOWARDS A JUST, PEACEFUL AND SAFE SOCIETY

The Corrections and
Conditional Release Act
Five Years Later

CONSULTATION PAPER



© Public Works and Government Services of Canada, 1998

Cat No. JS42-78/1998

ISBN 0-662-63425-X

Internet: <http://www.sgc.gc.ca/eccra>

LEGISLATIVE REQUIREMENT FOR CCRA REVIEW

“Three years after the coming into force of sections 129 to 132, a comprehensive review of the operations of those sections shall be undertaken by such Committee of the House of Commons as may be designated or established by the House of Commons for that Purpose”. (CCRA, Section 232)

“Five years after the coming into force of this Act, a comprehensive review of the provisions and operation of this Act shall be undertaken by such Committee of the House of Commons, or of both Houses of Parliament as may be designated or established by Parliament for that purpose”. (CCRA, Section 233)

Foreword

As Solicitor General, I have three key priorities: ensuring public safety, combating organized crime and making Canada's correctional system as effective as possible.

Effective corrections means distinguishing between those offenders who need to be separated from society, and those who could be better-managed in the community. It recognizes that offenders come from the community and almost all will return there, so the best way of protecting Canadians is by preparing offenders for their release. That's the business of corrections: to help offenders successfully reintegrate into the community. It's also one of the best ways I know to help keep our homes and our communities safe.

This is a year of opportunity for Canadian corrections. After a period of relentless growth the number of federal inmates is leveling-off. Nineteen ninety-eight also marks the year that Parliament will be reviewing the *Corrections and Conditional Release Act*. The *CCRA* is the foundation of the federal correctional system and generally the Act is working as intended. However, I am committed to fostering an open and frank dialogue about the *CCRA*, and I am ready to propose improvements to the legislation where the need for change is clear.

Canada is recognized around the world for its modern and fair correctional system. I want to preserve these qualities, while exploring how we can continue to enhance public safety. I am therefore inviting concerned Canadians to read this document and reflect on the key issues. Whatever our views on the *CCRA*, we all share a common goal of safer communities, which can only be achieved through an effective correctional system.

All Canadians are welcome to join in this dialogue. I look forward to hearing your views on the *CCRA* and I thank you for participating in the consultations.

The Honourable Andy Scott, M.P.
Solicitor General of Canada

Table of Contents

Introduction	iii
A. Public Safety and Reintegration	1
1. Information about Offenders.....	1
2. Security Classification of Inmates	2
3. Judicial Determination of Parole Eligibility	2
4. Temporary Absences.....	3
5. Work Release	5
6. Day Parole.....	6
7. Full Parole	8
8. Statutory Release.....	11
9. Detention	12
B. Openness and Accountability	14
10. Role of Victims	14
11. Observers at Hearings	15
12. National Parole Board Decision Registry	15
13. Employee Professionalism	16
C. Fair Processes, Equitable Decisions.....	17
14. Administrative Segregation.....	17
15. Search, Seizure and Inmate Discipline	18
16. Offender Grievance System	19
17. Urinalysis	20
18. Inmate Input into Decisions	21
19. Information to Offenders	21

D.	Special Groups, Special Needs	22
	20. Aboriginal Offenders	22
	21. Women Offenders.....	24
	22. Health Services	26
E.	Office of the Correctional Investigator	26

Glossary

INTRODUCTION

When the first *Penitentiary Act* was created in 1868, Canada's correctional system looked very different than it does today. Three penitentiaries -- Kingston, St. John, and Halifax -- housed some 1,013 inmates serving a range of sentence lengths, while local jails and a handful of reformatories held those offenders serving shorter sentences or accused persons awaiting trial. Custodial conditions were harsh, programs almost non-existent, and parole unknown.

As the country grew, so too did the number of penitentiaries, totaling five by the turn of the century. It was also in 1899 that the predecessor of the modern parole system, the "ticket of leave", came into being. Notwithstanding the continuing growth of the correctional system and a number of extensive reviews of its operation, the next major change to the legislative framework did not occur until 1959 with the enactment of the *Parole Act*.

These two statutes, the *Penitentiary Act* and the *Parole Act*, were subject to piecemeal reforms in the years that followed but remained substantially the same. Many amendments were placed in Regulations, rather than in the Acts themselves. In addition, the Office of the Correctional Investigator was established in 1973 pursuant to Part II of the federal *Inquiries Act* to allow for the independent investigation of inmate complaints. With a dramatic increase in litigation in the 1980's, the courts often effectively became the legislators, and it was a constant effort to keep the Acts and Regulations up to date.

Beginning in 1984, the government embarked on an ambitious program of criminal justice reform. The Correctional Law Review was central to that process, and over a period of years issued a series of nine discussion papers covering all issues from victims rights to inmate responsibilities, from procedural protections to conditional release to inmate work programs.

Consultations during that period, and following the release of the government green paper "Directions for Reform", were extensive. Over 7,500 copies of the latter documents were distributed, and eighty public consultation meetings involving some 1200 participants were held. The bill which resulted and created the *Corrections and Conditional Release Act (CCRA)*, was also subject to extensive scrutiny as it passed through Parliament, attracting some 100 motions to amend at the House of Commons Standing Committee stage alone.

The New Act

The *Act*, which was proclaimed in force November 1, 1992, marked a significant achievement. It completely replaced the old *Penitentiary Act* and *Parole Act* with a modern, comprehensive framework for corrections and conditional release. It also incorporated the long-standing office of the Correctional Investigator as an Ombudsman within Part III of the legislation. Court judgments over the years were incorporated in its provisions, solid research was used as building blocks, *Charter* rights and responsibilities were articulated, and the rule of law was affirmed.

The voices of all Canadians are heard in the *Act*: victims rights and concerns are reflected, and the special needs of female offenders, Aboriginal offenders and others were recognized. The sense of common purpose was emphasized through statements of fundamental purposes and principles with respect to both corrections and conditional release. Fairness was balanced with firmness, rights with responsibilities. A framework was designed to enable sentences of the court to be carried out in a way which would create a better tomorrow for all Canadians.

The *Act* is structured in three Parts. Part I is entitled “Institutional and Community Corrections”, and addresses primarily those matters, administered by the Correctional Service of Canada (CSC), pertaining to the custodial portion of the sentence. For the first time in law, it sets out a statement of purpose and principles of the correctional system. This is followed by provisions respecting escorted temporary absences, work release, investigations, sharing of information, placement and transfer of inmates, administrative segregation, discipline, search and seizure, living conditions, programs, health care, grievance procedure, release of inmates, and special measures for Aboriginal inmates. This Part is supplemented by additional details found in Regulations to the *Act*.

Part II, “Conditional Release and Detention”, also begins with a statement of purpose and principles of conditional release. This Part deals with aspects of conditional release under the jurisdiction of the National Parole Board as well as provincial parole boards, where they exist (Quebec, Ontario, British Columbia). It includes details respecting eligibility and review processes for unescorted temporary absences, day parole, full parole, accelerated day and full parole review, statutory release, and detention. Like Part I, Part II is also supplemented by additional details in the Regulations.

Part III, “Correctional Investigator” establishes an ombudsman for federal corrections and clarifies the authority and responsibility for the office within a well defined legislative framework. The specific function of the Office is “to conduct investigations into the problems of offenders related to decisions, recommendations, acts or omissions of the Commissioner (of Corrections) or any person under the control and management of, or performing services for or on behalf of the Commissioner that affect offenders either individually or as a group”.

Your Input

The title of this paper -- *Towards A Just, Peaceful and Safe Society* -- reflects the fact that the process of law reform is exactly that, a journey. With over five years of experience now behind us, there is an opportunity to take stock, to reflect in a collaborative way, and to make any adjustments which are necessary. To this end, research and evaluation studies were undertaken by the Ministry of the Solicitor General, and their key findings are summarized in this paper. A more detailed 175 page report may be obtained on the Internet at <http://www.sgc.gc.ca/eccra>, or on CD-ROM or printed copy from the address noted below.

This paper has been prepared to provide you with background information about key aspects of the operation of the *CCRA*. Your comments on these or any related issues are sought. In reviewing this material, it is useful to consider whether improvements that may be required are those in the statutory framework or are those which speak to implementation of those provisions. The *CCRA* has been amended twice since its creation (once in 1996 with comprehensive sentence calculation improvements (“C-45”), and again in 1997 with changes to day parole eligibility (“C-55”)), and it remains open to positive and progressive improvements. Our common goal is just, peaceful and safe communities. We may have many different points of view as to how that goal can be best achieved, but what is certain is that it is only through an open and frank dialogue that we can reach it.

We look forward to hearing from you. Please address your comments or questions by April 30, 1998, to:

Richard Zubrycki
Director General, Corrections
Department of the Solicitor General
11F - 340 Laurier Avenue West
Ottawa, Ontario K1A 0P8
(613) 991-2821 (tel.)
(613) 990-8295 (fax)
ZubrycR@sgc.gc.ca

A. PUBLIC SAFETY AND REINTEGRATION

1. INFORMATION ABOUT OFFENDERS

Section 23 of the *CCRA* requires that Correctional Service Canada (CSC) make all reasonable efforts to obtain specific pieces of information for all offenders sentenced, committed or transferred to penitentiary as soon as practicable. Section 726.2 of the Criminal Code requires a sentencing court to give reasons for sentence and Section 743.2 also requires the court to forward to CSC its reasons and recommendation relating to the sentence, any relevant reports, and any other information relevant to administering the sentence.

Collection and sharing of information about offenders has been a long-standing issue. Difficulties have been observed with information sharing across jurisdictions, and among system components (e.g. police and corrections). There have also been problems with information sharing between CSC and the National Parole Board (NPB). The need for better information on the criminal history of offenders was identified in the 1994 report of the Auditor General, and restated in the 1996 report.

FINDINGS

- Formal information sharing agreements have been signed with 9 provinces and informal arrangements have been made with other jurisdictions. CSC annual costs for information sharing agreements have been in the \$500,000 range, with most of these costs being for photocopying and computer access.
- Difficulties have been experienced with the timeliness of information received, and in some instances with the verification of the existence of information. In one snap-shot survey, four months following admission to penitentiary the completeness of information received was as follows:

Type of Information	% Available
Post Sentence Community Assessment	86%
Judge's Comments	84%
FPS Record	51%
Police Reports	94%

- Although CSC has been experiencing difficulty with the timeliness of information, findings indicate that information from external sources is usually timely for NPB decision making.
- Young offender information, which is important for risk assessment, continues to present some difficulties. In 28% of the cases reviewed, existing young offender records were not on file.

2. SECURITY CLASSIFICATION OF INMATES

Section 30 of the *CCRA* requires the classification of offenders into 3 categories (maximum, medium, minimum) based on individual risk assessment. It also requires that offenders be given written reasons for their classification and any changes to it.

Offender classification represents one aspect of CSC's work over the last decade to introduce standardized assessment instruments and related protocols to guide correctional decisions from offender admission to sentence expiry. Offender security classification is grounded in the belief that measurable differences exist among offenders. It is also supported by growing evidence that offenders can be grouped into distinct categories according to their ability to adjust in institutions, their escape risk, and their risk to public safety, should they escape.

FINDINGS

- All offenders are assigned a security classification on admission to penitentiary.
- Research on the security rating scale used by CSC indicates that the scale has performed well in assessing risk for incarcerated offenders as high, medium or low on entry.
- Three quarters of inmates are placed in an institution with a security level consistent with their custody rating scale classification.
- Further work is required on the refinement of the security rating scale in order to apply it effectively to Aboriginal and women offenders.
- Development of research-based tools for subsequent security reclassification based on institutional performance is underway.

3. JUDICIAL DETERMINATION OF PAROLE ELIGIBILITY

Section 203 of the *CCRA* created a new authority (Section 743.6 Criminal Code) to allow judges to lengthen the time that offenders who have committed violent crimes, serious drug offences, or criminal organization offences (added in 1997) must serve in custody prior to parole eligibility. Judges have the authority to set parole eligibility for these offenders at one-half of sentence or ten years whichever is less, rather than at one-third of sentence.

If a serious drug offender's parole eligibility is set through "judicial determination", then he/she becomes ineligible for accelerated parole review (APR) and directed release to full parole at one-third of sentence. Judicial determination of parole eligibility also excludes those offenders from APR and day parole at one-sixth of sentence.

FINDINGS

- Since the implementation of the *CCRA*, judicial determination has been applied in less than 4% of potential cases.
- It is being used primarily to target violent offenders, as defined by schedule I of the *CCRA*.
- It is being used to a lesser degree, for serious drug offenders as defined by schedule II of the *CCRA*.

USE OF JUDICIAL DETERMINATION BY OFFENCE TYPE SINCE 1992			
Offence Type	Judicial Determination	No Judicial Determination	Total
Schedule I	559 (3.9%)	13,653 (96.1%)	14,212 (100%)
Schedule II	73 (1.8%)	3,886 (98.2%)	3,959 (100%)
Total I and II	632 (3.5%)	17,539 (96.5%)	18,171 (100%)

Source: OMS

- Offenders who had their parole eligibility set through judicial determination were less likely to be released on parole and more likely to be released on statutory release.
- Offenders with judicial determination of parole eligibility were twice as likely to be detained at statutory release date as those without judicial determination.
- Aboriginal offenders represent 17% of the judicial determination group, compared to 15% of the incarcerated population.

4. TEMPORARY ABSENCES

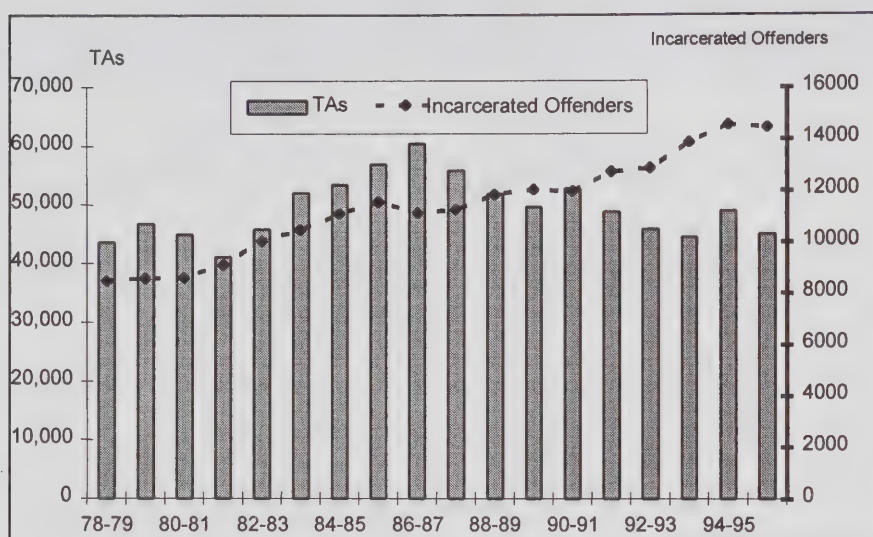
Temporary absences (TAs) allow offenders to leave the penitentiary under conditions for limited and specific purposes. The *CCRA* specified 6 purposes for TAs: medical; compassionate; administrative; community service; family contact; and personal development. The *CCRA* introduced changes related to the decision making authority, purpose, duration, frequency and criteria for granting temporary absences. TAs may be either escorted (ETA, s.17 or unescorted (UTAs, ss. 115-118).

FINDINGS

- TAs have been used to support correctional planning and reintegration.
- There is a positive correlation between success on TA and success on subsequent conditional releases.

- Offenders released on both ETAs and UTAs are lower risk offenders. Approximately, two-thirds of offenders on reintegration TAs were serving their first federal term. Reintegration TAs include community service, family contact, and personal development TAs.
- Success rates for TAs are very high, about 99%.
- While the offender population has been increasing steadily, there has been a general decline in the number of offenders granted TAs.

NUMBER OF TA's AND THE INCARCERATED POPULATION



- TA use began to decline before the *CCRA*, and this trend continued in the post-*CCRA* years. From 1990/91 to 1995/96, ETAs decreased by 22%, and UTAs decreased by 46%.
- UTAs from medium security institutions decreased by 70% between 1990/91 and 1995/96.
- TAs for family contact have declined and parental responsibility TAs are unused.
- APR provisions of the *CCRA* may have influenced the TA program. APR reduced the number of low risk offenders in institutions, and the amount of time these offenders are incarcerated until first release. This may have affected the extent to which these offenders participated in TA programs.
- Another factor influencing the TA program appears to be the violent offence profile of the offender population. In 1986/87, 58% of the incarcerated population were serving a sentence for a violent offence. By 1995/96, almost 8 of every 10 incarcerated offenders were in custody for a violent offence (schedule I, murder).

- Aboriginal offenders are under-represented in TA participation. While accounting for 15% of the incarcerated population, they receive 9% of reintegration TAs and only 5% of reintegration UTAs.

5. WORK RELEASE

Work release (Section 18 of the *CCRA*) provides opportunities for inmates to work away from the institution, but generally requires a return to custody, or halfway house each night. Authority for work releases rests with CSC. The criteria for work releases make them similar to temporary absences while the length of work releases (up to 60 days with opportunity for renewal) make them similar to day parole. Work release is intended to provide inmate participation in a structured program of work or community service.

FINDINGS

- Based on information for 1994/95 and 1995/96, there were about 800 work releases involving approximately 300 offenders each year. Prior to the *CCRA*, there were about 350 day paroles each year for purposes similar to work releases.
- Inmates on work release programs represented about 2% of the incarcerated population.

WORK RELEASES AND OFFENDERS GRANTED WORK RELEASES			
	Work Releases	Offenders	% of Incarc. Pop.
1994/95	742	286	2%
1995/96	844	315	2%

Source: OMS

- Most work releases provided work opportunities for unskilled labour in a variety of community settings.
- Women offenders accounted for 1% of offenders on work releases, and Aboriginal offenders accounted for 8%, suggesting under-use of work release for these groups based on their representation in the incarcerated population (women 2%, Aboriginal offenders 15%).
- The point at which offenders receive a work release in terms of day and full parole eligibility is as follows:
 - 1 in 6 offenders granted work release had their first work release prior to day parole eligibility date

- 1 in 4 offenders granted work release had their first work release between day parole eligibility date and full parole eligibility date
- 1 in 4 had their first work release between full parole eligibility date and 50% of sentence
- 4 in 10 received their first work release after the 50% point in their sentence.

6. DAY PAROLE

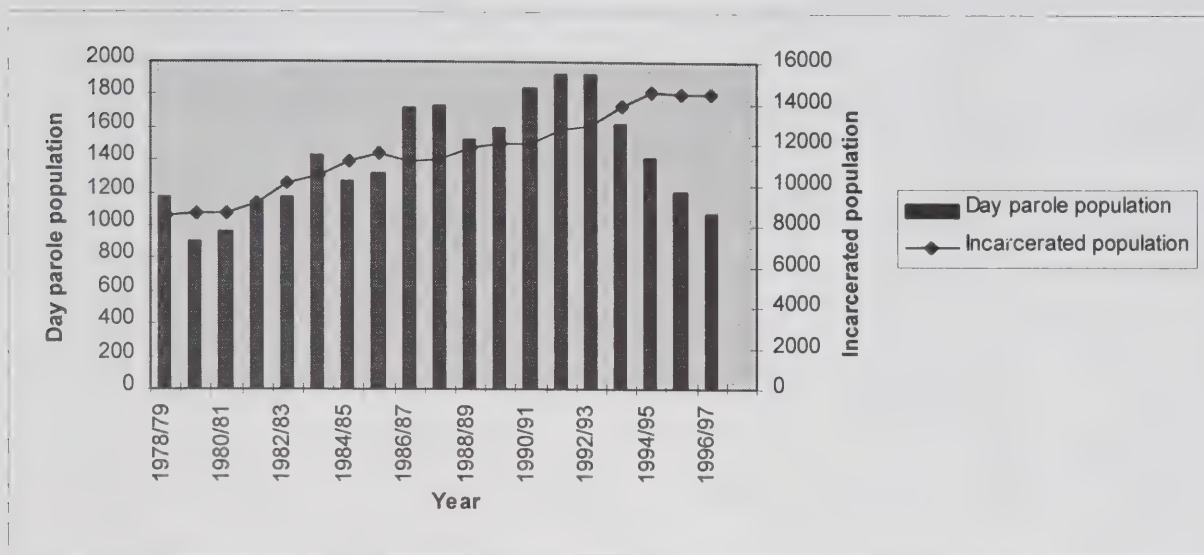
Day parole (Sections 99, 119, and 122 of the *CCRA*) has been a release option for federally sentenced offenders since 1969. It was amended by the *CCRA* in three major ways:

1. Previous legislation permitted a variety of purposes for day parole, including community work. The *CCRA* required day parole to be used to prepare offenders for full parole or statutory release.
2. Eligibility for day parole was revised from one-sixth of the sentence to 6 months before full parole eligibility. Offenders with sentences longer than 3 years become eligible for day parole later now than before the *CCRA*.
3. Automatic review by NPB for day parole ceased. Offenders now have to apply in writing. Bill C-55, which became law in 1997, extended the APR process to the day parole population and does allow for automatic review for those offenders who meet the criteria in s. 125.

FINDINGS

- While the penitentiary population has increased, the number of offenders released on day parole has declined. By 1996/97, the incarcerated population had reached about 14,500 - 71% higher than 1978/79, and 12% higher than 1992/93, the year of introduction of the *CCRA*.
- The day parole population peaked in 1992/93, and declined in subsequent years, dropping to 1079 in 1996/97. This was 13% lower than in 1978/79.

COMPARISON OF FEDERAL DAY PAROLE AND INCARCERATED POPULATIONS



- Between April 1990 and March 1996 there was a 46% decline in annual day parole reviews by the Board. Possible explanations for the decline include:
 - Significant numbers of offenders eligible for APR chose not to apply for day parole.
 - The introduction of work releases and 60 day UTAs reduced annual day parole releases.
 - Change in day parole eligibility, and reductions in the day parole grant rate.

- There is a positive correlation between participation in day parole and success on subsequent releases. The best predictors of outcome on day parole were the SIR scale score (SIR scale is an instrument used to measure criminal history risk), having a temporary absence (TA) and attendance at recommended community programs.

- Over three-quarters of the offenders who had TAs were successful on day parole, while fewer than two-thirds of the offenders who did not have TAs were successful.

- Offenders on day parole who participated in recommended community programs had success rates that were up to five times higher than offenders who did not attend recommended programs.

- Approximately 90% of offenders identified as low risk by the SIR scale, were successful on day parole.

- On average, offenders are serving slightly longer periods of incarceration before first release on day parole. This was expected, in part, as the *CCRA* shifted day parole eligibility from one-sixth of sentence to 6 months before full parole eligibility.
- Day parole is contributing to public safety and reintegration. Success rates for day parole have increased steadily since the introduction of the *CCRA* (from 92% in 1992/93 to 96% in 1996/97), and rates of recidivism, including violent recidivism have declined.

Release Type	Success Rate (1996/97)
Day Parole	96%
Full Parole (Regular)	92%
Full Parole (APR)	85%
Statutory Release	87%

Note: Success rates have been defined to include:

- completions - releases in which the offender remains under supervision in the community until the end of the release period or to warrant expiry, and
- revocations for violation of release conditions - interventions to reduce risk to the community, these revocations are categorized as elements of success for the above release programs.

Failure (recidivism) is defined as any release that results in revocation for a new offence.

7. FULL PAROLE

Full Parole (*CCRA* Section 120-124, 128) was designed to provide an opportunity for offenders to gradually reintegrate into the community under supervision and support. Reform of full parole through the *CCRA* reflected widespread concerns for public safety, and the need to focus efforts on high risk, violent offenders. Rigorous, case-specific risk assessment was re-emphasized in consideration of parole for violent offenders. For non-violent offenders, however, an alternative was developed - accelerated parole review (APR). APR was designed to provide a more efficient parole review process. The APR provisions (Section 125-126) did not provide for earlier eligibility for parole, but rather provided a process intended to ensure that offenders who were good candidates for release would be released on full parole at their full parole eligibility date (FPED) rather than several months later due to administrative delays.

Most offenders (other than those serving a life or indeterminate sentence) continue to be eligible for full parole at one-third of their sentence. All offenders serving their first federal sentence who have not been sentenced for a violent offence (schedule I, murder), or for a serious drug offence (schedule II) for which the judge set the parole eligibility at one half of sentence must

have their parole reviewed by the Board using the APR process. The APR process differs from the regular process in two ways:

- There is no parole hearing initially. The APR process calls for a file review rather than a hearing with members of NPB and the offender.
- The criteria used to determine if the offender should be released differ from regular parole. Criteria for regular parole involve an assessment of whether the offender presents an undue risk of reoffending, and whether release will facilitate reintegration in the community. The APR criteria is more focused. APR assesses whether or not the offender is likely to commit a violent offence prior to WED. If there is no information to indicate that violence is likely, the Board must direct release.

FINDINGS

- Full parole is a critical element of conditional release, accounting for 50% to 60% of offenders in the community each year.
- Federal full parole reviews have declined steadily since the implementation of the *CCRA*. Between 1992/93 and 1996/97, federal full parole reviews decreased from 7200 to 4600 (i.e., by 36%).
- During the same period, the federal full parole population declined by 9%, while the incarcerated population increased by 12%. By region, declines in federal full parole reviews ranged from 18% in Ontario to 49% in Quebec.

FEDERAL FULL PAROLE REVIEWS ¹ (PRE-RELEASE)						
	ATL.	QUE.	ONT.	PRA.	PAC.	CAN.
1992/93	850	2753	1447	1479	714	7243
1993/94	897	2477	1712	1485	739	7310
1994/95	921	2235	1757	1570	679	7162
1995/96	769	1872	1533	1326	592	6092
1996/97	512	1421	1186	1119	394	4632

¹ Includes only reviews where the Board made a decision to grant/direct or deny/not direct full parole. Source: OMS

- Both regular full parole and APR cases demonstrate high levels of success. In 1996/97, the overall success rate for regular full parole was 92% compared with 85% for APR.
- Data demonstrate some differences in the outcomes of regular full parole and APR cases.
 - In 1996/97 offenders released on regular full parole were more likely (72%) to complete their period of supervision than offenders directed to full parole following APR (56%).

- Regular full parolees were less likely to be revoked for a technical violation (20%) than APR cases (29%).
- Offenders released on regular full parole were also less likely to be revoked for a new offence (8%) than APR cases (15%).

- Levels of violent re-offending by APR cases and by regular full parolees are low (1% to 2%).
- APR cases comprise a growing proportion of NPB reviews for federal full parole in the post-CCRA period.

COMPARISON OF APR AND TOTAL FULL PAROLE REVIEWS (PRE-RELEASE)					
	1992/93	1993/94	1994/95	1995/96	1996/97
Total Reviews	7243	7310	7162	6092	4632
APR Reviews	516	1645	1935	1720	1685
Percentage	7%	23%	27%	28%	36%

Source: OMS

- From 1993/94, the first full year of implementation of the new *Act*, to 1996/97, APR cases grew from 23% to 36% of all full parole reviews (pre-release).
- APR accounts for 36% of full parole reviews, and 54% of full parole releases.
- APR has resulted in the movement of significant numbers of low risk offenders to the community, about 1,100 per year.
- APR offenders have had high rates of release. More than 8 of every 10 offenders eligible for APR have been directed to release on full parole. In comparison, about 2 in 10 offenders reviewed for regular full parole were granted a release.
- APR was designed to ensure the release of low risk offenders on full parole on, or close to their full parole eligibility date (FPED).
 - Post-CCRA, APR cases were, on average, released within 15 days of full parole eligibility date.
 - Prior to the *Act*, APR type cases were released 114 days after full parole eligibility date.
- Aboriginal offenders accounted for 15% of the incarcerated population, but only 7% of offenders eligible for APR.

8. STATUTORY RELEASE

The *CCRA* abolished remission in the penitentiary system. Prior to 1992, inmates could earn up to 1/3 of the sentence remitted. Under the *CCRA*, all penitentiary inmates (other than those serving life or indeterminate sentences) are subject to statutory release at the 2/3rd point if they have not already been paroled. These offenders are subject to supervision and other conditions. In January 1996, Bill C-45 amended the *CCRA* to include provisions which support risk management through the use of residency as a condition for statutory release.

FINDINGS

- In 1996/97, statutory release accounted for 50% of annual releases, and 33% of offenders in the community.
- Offenders on statutory release are less likely than offenders on parole to successfully complete their period of supervision in the community, and are more likely to be revoked for a new offence. Nonetheless, success rates for statutory release have been consistently over 80%. The success rate for statutory release in 1996/97 was 87%. Of the 13% with new offences, 3% were for violent offences.
- Approximately 40% of offenders who succeed on statutory release have been released within 6 months of warrant expiry date (WED).
- Statutory release with residency has become a frequently used provision, involving over 800 cases in 1996/97.
- The incarcerated population grew by about 30% from 1986/87 to 1996/97, while the number of offenders remaining incarcerated to statutory release date grew by 58%, with the sharpest growth occurring in the years following the *CCRA*. Offenders reaching statutory release date increased to 36% of the incarcerated population, after remaining stable in the 30% range prior to the *CCRA*.

INCARCERATED POPULATIONS AND STATUTORY RELEASE					
	<u>Incarcerated</u>		<u>Reaching SR Date¹</u>		<u>Reaching SR Date</u>
	#	% change	#	% change	% of incarcerated
1986/87	11,129	-	3,316	-	30
1989/90	12,035	+ 8	3,645	+ 10	30
1990/91	11,961	- .6	3,711	+ 2	31
1991/92	12,719	+ 7	3,729	+ .5	29
1992/93	12,877	+ 1	3,872	+ 4	30
1993/94	13,864	+ 8	4,183	+ 8	30
1994/95	14,539	+ 4	4,847	+ 16	33
1995/96	14,459	- .5	4,920	+ 2	34
1996/97	14,420	- .3	5,225	+ 6	36

Source: EIS, OMS. ¹ May include offenders who have been revoked on SR and reached release date again.

→ Since the *CCRA*, day parole and full parole releases have declined in number, and as a proportion of total conditional releases.

- Day parole releases have declined to 2,693 (28% of releases).
- Full parole releases declined to 1,737 (18% of releases).
- Releases on statutory release have grown steadily to a total of 4,801, or 50% of all releases.
- Warrant expiry releases (e.g. offenders detained) have ranged from 3% to 7% of all releases.

ANNUAL RELEASES FROM INSTITUTIONS										
	<u>DAY PAROLE</u> ¹		<u>FULL PAROLE</u>		<u>SR.</u>		<u>WED</u>		<u>TOTAL</u>	
	#	%	#	%	#	%	#	%	#	%
1990/91	3,807	38	2,082	21	3,445	34	681	7	10,015	100
1991/92	4,204	39	2,258	21	3,491	33	746	7	10,699	100
1992/92	4,755	41	2,575	22	3,639	32	569	5	11,538	100
1993/94	4,294	40	2,609	24	3,518	33	282	3	10,703	100
1994/95	3,834	37	2,232	22	3,915	38	370	3	10,351	100
1995/96	3,184	32	1,997	20	4,459	44	418	4	10,058	100
1996/97	2,693	28	1,737	18	4,801	50	445	4	9,676	100

¹Accurate information on day parole releases is not available prior to 1993/94. Source: EIS, OMS.

9. DETENTION

As noted above, offenders are eligible for statutory release at the 2/3rd point in their sentence. However, through detention (*CCRA* Sections 129 to 132) an offender may be held in custody until the end of the sentence. Detention was first introduced in 1986. Offenders may be detained to expiry of sentence based on a three-step test:

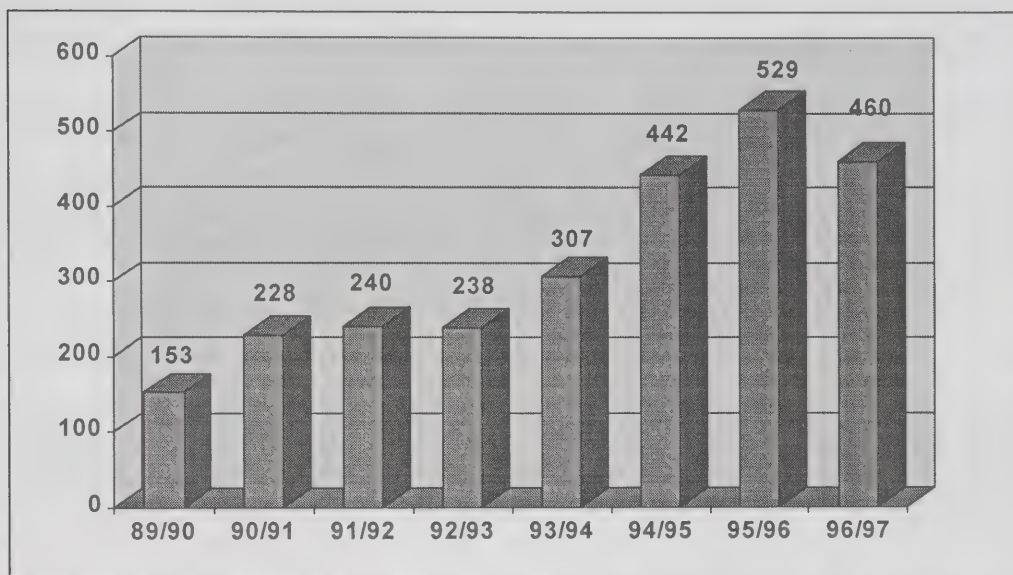
1. determination that the offender is serving a sentence for an offence on Schedule I (violent offences) or Schedule II (serious drug offences);
2. determination that the offence caused death or serious harm; and/or
3. establishment of reasonable grounds to believe that the offender is likely to commit, before the expiry of sentence, an offence causing death or serious harm, or a serious drug offence.

Offenders serving sentences for a sexual offence involving a child may be detained if there are reasonable grounds to believe they will commit a further such offence - the “serious harm” components of steps two and three are not applicable in such cases. The *CCRA* expanded Schedule I to include additional sexual offences, and added Schedule II (serious drug offences) to the *Act* as grounds for referral for detention.

FINDINGS

- Following implementation of the *CCRA*, the number of detention referrals each year rose steadily to a high of 529 in 1995/96.
- In 1996/97, the number of referrals decreased by 13%, to 460. The major factor in the decrease appears to be Bill C-45 which provided NPB with authority to impose residency as a condition of statutory release, without having to proceed through detention referral. In 1996/97, statutory release with residency was used for over 800 cases.

NUMBER OF DETENTION REFERRALS



Source: NPB-OMS 97-04-30

- Detention referrals grew not only in absolute numbers, but also as a proportion of all offenders entitled to statutory release annually. From 1989/90 to 1995/96, the rate of referral increased from 4.2% to 10.7%. The proportion declined in 1996/97 to 8.8%.

REFERRAL RATES BY YEAR			
YEAR	NO. OF REFERRALS	OFFENDERS ENTITLED TO SR	RATE (%)
1989-90	153	3645	4.2
1990-91	228	3711	6.1
1991-92	240	3729	6.4
1992-93	238	3872	6.2
1993-94	307	4183	7.3
1994-95	442	4847	9.1
1995-96	529	4920	10.7
1996-97	460	5225	8.8

Source: NPB-OMS 97.04.30 & CSC-OMS 97.02.02

- The increased number of referrals can be explained, in part, by the rapid growth in the federal sex offender population. Detention referrals tend to target sex offenders (e.g. about 60% of offenders referred had at least one sex offence). Between 1989/90 and 1994/95, annual admissions of sex offenders to penitentiary increased by 39%.
- Aboriginal offenders are over-represented in detention referrals, however, once referred, they are detained at the same rate as non-Aboriginals.

B. OPENNESS AND ACCOUNTABILITY

10. ROLE OF VICTIMS

The *CCRA* formally recognized the role of victims in the corrections and conditional release process (*CCRA* Sections 23, 25, 26, 101, 125, 132, 142). The *Act* requires CSC and NPB to disclose information about an offender when victims, as defined by the *Act*, request it, and permits disclosure of other information which would ordinarily be protected by the *Privacy Act*. Both NPB and CSC must ensure that available victim information is obtained and used in decision making.

FINDINGS

- Victims contact the Board 5500 to 6500 times a year. Most contacts are in Ontario (80%) but other regions have been showing increases in recent years. Victims of sexual assault are most likely to contact CSC/NPB, followed by victims of non-sexual violent offences.
- Victims contact CSC/NPB most often in writing, or by telephone. Contacts most often involve the direct victim who is seeking general information or information involving hearings or decisions for conditional release.
- Victim information is frequently used in conditional release decision-making, however, difficulties have been encountered obtaining victim impact statements that were used in court.
- Feedback from victims indicates that they are generally satisfied with information and assistance provided by CSC/NPB.
 - 91% reported that the person they contacted was helpful;
 - 79% reported receiving the information they requested;
 - 71% of victims said the information received was timely, and 78% said it was easy to understand;
 - 81% of respondents said they provided CSC or NPB with information about their victimization, and 36% provided formal victim impact statements.

- Some victims want more information, in particular, information on offender participation in treatment and related outcomes.
- Some victims would like to be able to speak at NPB hearings.

11. OBSERVERS AT HEARINGS

The observer provisions of the *CCRA* (Subsections 140 (4)-(6)) are intended to promote the openness and accountability of conditional release decision-making, and increase public understanding of the decision-making process. Before the *CCRA*, NPB hearings were usually only attended by NPB and CSC participants, the offender, and any assistant designated by the offender. The *CCRA* allowed the general public, including victims, the media, and other interested parties to apply to attend NPB hearings.

FINDINGS

- Applications to observe hearings increased considerably from 1993/94 to 1995/96, before declining in 1996/97. Most applications to attend hearings originated in the Ontario region.
- The actual number of observers at hearings rose sharply from 1994/95 to 1995/96 before declining in 1996/97. The majority of observers were in Ontario.

OBSERVERS AT HEARINGS												
	ATLANTIC		QUEBEC		ONTARIO		PRAIRIES		PACIFIC		NATIONAL	
	#	%	#	%	#	%	#	%	#	%	#	%
1994/95	91	17	28	5	236	43	118	23	50	10	523	100
1995/96	243	22	72	7	640	59	113	10	26	2	1,094	100
1996/97	61	9	91	13	357	51	140	20	56	8	705	100

- Victims and victims groups have represented 40% of all observers at hearings. The media have accounted for 7% of the total number of observers. The remainder of observers (53%) includes students, judges, MPs and other interested parties.

12. NATIONAL PAROLE BOARD DECISION REGISTRY

The *CCRA* (Section 144) requires the Board to allow public access to its decisions through a registry. The registry is a means for increasing the openness and accountability of NPB decision-making, and for building public understanding of conditional release. The *Act* permits access to specific decisions, and to decisions for research purposes.

For case specific applications, any person who demonstrates an interest in a case may, on written application to NPB, have access to the contents of the registry relating to the specific case. Information which would jeopardize the safety of a person, reveal the source of information

obtained in confidence, or adversely affect the reintegration of the offender into society is excluded.

FINDINGS

- NPB makes approximately 30,000 decisions annually, all of which are potentially subject to a decision registry access request.
- Requests for case specific access to the registry have increased annually, and now exceed 1,600 per year.
- Almost half (47%) of case-specific requests involve victims. The media account for 31% of requests.
- Over 70% of all requests are processed by NPB within 10 days.

13. EMPLOYEE PROFESSIONALISM

The *CCRA* (para 4(j)) recognizes the crucial role of qualified, well-trained and motivated employees in efforts to achieve excellence in corrections and conditional release. For CSC, the *Act* requires that staff members be properly selected and trained, and be given:

- appropriate career development opportunities;
- good working conditions, including a workplace environment that is free of practices that would undermine a person's sense of personal dignity; and
- opportunities to participate in the development of correctional policies and programs.

With respect to NPB, the *Act* emphasizes the need for appropriate policies to support decision making by Board members, and the training necessary to implement these policies. These requirements have generated extensive activity in CSC and NPB to ensure effective processes for selection of employees, training and continuous learning, performance assessment, and enhanced quality of worklife.

FINDINGS

- CSC and NPB have taken steps to develop and sustain professionalism in the workforce. Rigorous selection processes accompanied by post-selection training, development and continuous learning characterize the human resource strategies for both organizations.
- CSC has launched its career management program as a key measure for enhancing professionalism. This program is supplemented by work in CSC staff colleges to provide meaningful, relevant training in key areas such as risk assessment and risk management.

- In NPB, extensive work has been completed to improve the selection process and criteria for Board members.
- Board member training was reviewed and adapted to ensure greater focus on risk assessment.
- The Board also developed a Code of Conduct for Board members and implemented an annual performance appraisal process for members which focuses on quality of decision making.

C. FAIR PROCESSES, EQUITABLE DECISIONS

14. ADMINISTRATIVE SEGREGATION

Sections 31 to 37 of the *CCRA* provide CSC with the authority to use administrative segregation as a means of keeping inmates from associating with the general inmate population where there is evidence that association would jeopardize the safety and security of the institution or of any individuals (staff and inmates). Administrative segregation may be either voluntary or involuntary. The *Act* highlights the procedural safeguards which must be in place for admission, review, and discharge from administrative segregation. The *CCRA* also indicates that the use of administrative segregation should be minimized, and that efforts must be taken to return the inmate to the general population at the earliest appropriate time.

The criteria for segregation are not punitive, but preventive in nature. Segregated inmates must be given the same rights, privileges and conditions of confinement as the general inmate population except for those that can only be enjoyed in association with other inmates, and that cannot reasonably be provided because of the limitations specific to the administrative segregation area, or because of security requirements.

In April 1996, the Arbour Commission Report concluded that CSC had a culture that did not respect the rule of law, and that the management of administrative segregation be subject to judicial supervision, or as an alternative, to independent adjudication. In response to the Arbour Report, CSC established the *Task Force to Review Administrative Segregation*. The recently released Task Force Report also addresses issues relevant to the *CCRA* 5-Year Review.

FINDINGS

- A snapshot survey found that as of February 2, 1997, there were 722 inmates in administrative segregation. Of these, 113 (15.7%) were Aboriginal males and 5 (0.7%) were women (including 3 Aboriginals).
- Half of the inmates were in voluntary segregation (49.6%) while the rest were in involuntary segregation (50.4%).

- Over half (54%) of the inmates in administrative segregation were placed there for their own safety. A further 42% were segregated out of concern for the security of the penitentiary or the safety of any person. The remaining 3% were segregated to prevent interference with an investigation that could lead to a criminal charge or a charge of a serious disciplinary offence.
- Over three-quarters (76%) of the inmates in administrative segregation had been there for less than 90 days. For the 24% who had spent more than 90 days in segregation, research found that the only alternative to that confinement was a transfer to another penitentiary.
- Some inmates (12%) did not wish to be reintegrated into the general inmate population.

15. SEARCH, SEIZURE AND INMATE DISCIPLINE

The *CCRA* (Sections 38-44, 46-53, 58-67) provides an enabling framework, definition, and guidelines for search, seizure and inmate discipline in federal institutions. The *Act* establishes the mandate for inmate discipline, describing the purpose of the disciplinary system as being to encourage inmates to conduct themselves in a manner that promotes the good order of the penitentiary. The *Act* places an overall emphasis on providing a disciplinary system that is fair, objective and geared to the resolution of disciplinary issues in the least restrictive manner, consistent with safety of the institution.

The *CCRA* defines the various types of searches including routine, non-intrusive searches, frisk, strip and body cavity searches, prescribing circumstances and procedures for the conduct of searches. The *Act* also authorizes the search of cells, visitors, vehicles, and staff members, provides the power to seize evidence and contraband, to search community residential centres, and creates a requirement to prepare reports on searches and seizures.

FINDINGS

- A very small proportion (less than 1%) of searches resulted in a complaint or grievance by the offender. For those searches that did result in a complaint or grievance, 80% were not upheld.
- Data indicate that CSC deals with the disciplinary process in a timely manner. Most cases (80%) are resolved in 30 days or less, with cases resulting in a finding of not guilty taking about 7 days more than guilty findings.
- Nationally about 4 in 10 charges are designated as serious. Regional rates of serious charges range from 30% (Pacific) to 58% (Atlantic).
- The proportion of charges resulting in a guilty finding for serious offences ranges from 62% (Ontario) to 88% (Quebec). Aboriginal offenders are somewhat more often found guilty of a serious charge than non-Aboriginal offenders.

- For minor offences, guilty rates range from 76% (Pacific) to 91% (Quebec).
- Less than 1% of disciplinary actions resulted in a complaint or grievance, and less than one tenth of 1% of disciplinary actions resulted in a successful complaint or grievance.

16. OFFENDER GRIEVANCE SYSTEM

The *CCRA* (Sections 90 to 91) requires fair and expeditious procedures for resolving offenders' complaints on matters within the jurisdiction of the Commissioner of CSC, and complete access to these procedures by offenders, without negative consequences. The *Act* also provides the conditions under which CSC must deliver and manage its offender redress system. The intent of the legislation is to ensure that the core elements of fairness, timeliness and effectiveness are given the required focus in the inmate redress system.

FINDINGS

- There were 23,370 complaints or grievances recorded in 1996. More than 7 of every 10 actions (73%) did not proceed to the complaint stage i.e. before they progressed to a formal grievance action. An additional 13% and 9% of actions did not proceed at the institutional and regional levels respectively. The national level was involved in responding to 4% of complaints/grievances.

COMPLAINTS AND GRIEVANCES SUBMITTED IN 1996					
	Complaints Institutional	1st Level Institutional	2nd Level (Regional)	3rd Level (NHQ)	TOTAL
Atlantic	1,753	261	174	85	2,273
Quebec	5,827	1,216	801	337	8,181
Ontario	4,557	723	599	231	6,110
Prairies	2,442	511	330	197	3,480
Pacific	2,447	434	305	140	3,326
National	17,026	3,145	2,209	990	23,370
Aboriginal	1,310	217	159	72	1,758
Women	345	38	22	4	409

Source: OMS

- Approximately 5% of the inmate population account for almost 70% of complaints and grievances.
- Aboriginal inmates accounted for 7% of all complaints/grievances but represent 15% of the incarcerated population.

- In 1996, offenders submitted only 413 complaints (2% of the total 23,370 complaints and grievances) about the grievance process per se.
- Significant improvement has been made in response times. In January 1996, it took an average of 41 working days to respond to a grievance at National Headquarters. By March 1997, this time had been reduced to 17 days.
- For priority grievances, National Headquarters took an average of 16 working days to respond in April 1996. By March 1997, this had been reduced so that “priority” grievances were addressed in 9 days.
- At the institutional level, offenders received responses to their complaints and grievances in an average of 12 working days for the month of December 1996. Responses to grievances at the regional level were received by offenders in an average of 17 days.

17. URINALYSIS

Sections 54 to 57 of the *CCRA* introduced provisions that provide CSC with the necessary authority for urinalysis and related testing programs for offenders in custody and under supervision in the community. The *Act* provides guidance for staff and inmates to ensure that the individual’s rights are protected, consistent with the *Charter*.

FINDINGS

- In 1992, there were approximately 250 urine samples per month. In 1997, the volume of samples per month had risen to 3700.
- The rate of positive test results declined in the last 4 years. In 1993/94, the positive rate for random testing was 37% in institutions and 37% in the community. In 1996/97, the positive rate for random testing in institutions was 12%, and in the community the rate was 21%.
- Nationally, drug seizures increased by 30% between 1995/96 and 1996/97, reflecting CSC’s policy of zero tolerance for drug abuse in federal institutions.
- Findings do not suggest a move from soft drugs to hard drugs (cocaine, opiates) in order to avoid detection through urinalysis in institutions; however, hard drugs are more prevalent in maximum security institutions.

18. INMATE INPUT INTO DECISIONS

The *CCRA* (Section 74) requires CSC to provide inmates with the opportunity to contribute to decisions affecting the inmate population as a whole, or affecting a group within the inmate population, except decisions relating to security matters.

FINDINGS

- The role of offenders as informed participants in corrections is inherent to good decision making.
- Offenders are expected, and encouraged to be active participants in the management of their sentence; the correctional plan is developed in conjunction with the offender.
- Inmate committees exist in all institutions and these committees are generally provided with the opportunity to be informed of, and comment on, issues affecting the inmate population. Inmate committees act as the link between management and the inmate population.
- Input is routinely sought from inmate committees. Recently, inmate committees were consulted on four policy issues: Inmate Employment; Inmate Pay; Non-Smoking Policy; and Bleach Kits.
- Between August 1995 and December 1996, inmate input was sought on an average of sixteen policy issues. The extent of inmate input varied by region (between eleven and twenty-three) since some issues are specific to only a portion of the inmate population (e.g., Aboriginal offenders, women offenders).
- When a policy is “new” or when CSC anticipates that the impact of a change to existing policy will be controversial, input is sought from all inmate committees.

19. INFORMATION TO OFFENDERS

The *CCRA* (Sections 23(2), 27, 101(f) and 141) requires CSC to provide offenders with all information collected at the time of admission to penitentiary, if so requested in writing. These include court information, offence details, social histories and reports used at trial or sentencing.

The *Act* also requires CSC to give offenders all information, or a summary of the information to be considered in making decisions about offenders, within a reasonable period of time before the decision is taken. Similarly, the *Act* requires CSC to provide offenders with the information that was considered by CSC when making decisions about offenders after the decision is taken. The *Act* also requires NPB to provide offenders all information to be considered in decision-making, at least 15 days before the decision is to occur, unless the offender waives this requirement. NPB must also provide information about the decision after it has been taken.

FINDINGS

- The Board and CSC have developed policies and processes to support effective information sharing.
- CSC's policies respecting the sharing of case management information with offenders are incorporated into a number of directives:

	Commissioner's Directives
CD 500	Reception and Orientation of Inmates
CD 540	Transfers of Inmates
CD 541	Interjurisdictional Agreements
CD 580	Discipline of Inmates
CD 590	Administrative Segregation
CD 700	Case Management (and Case Management Manual)
CD 770	Visiting
CD 782	Sharing Offender Related Information
CD 784	Information Sharing between Victims and the Service
CD 790	Temporary Absences

- These policies specify that information be shared according to the circumstances of the respective processes. An example of this is found in Commissioner's Directive #500, Reception and Orientation of Inmates: ... *the inmate shall be given the reasons in writing for placement and an opportunity to respond prior to the transfer to the assigned penitentiary.*
- CSC and NPB have jointly introduced a new control mechanism, a Sharing of Information Checklist. It identifies all reports received by the Board for an upcoming case, and is reviewed and confirmed by the offender.
- In over 95% of Board cases sampled, information was shared with the offender as required.

D. SPECIAL GROUPS, SPECIAL NEEDS

20. ABORIGINAL OFFENDERS

Sections 79 to 84 of the *CCRA* recognize the unique circumstances and special needs of Aboriginal offenders and require CSC and NPB to develop policies and programs which are sensitive to these circumstances and needs. The *Act* requires CSC to ensure that Aboriginal spirituality, spiritual leaders and elders are accorded the same status as other religions and religious leaders. The *Act* also requires CSC to maintain a National Aboriginal Advisory Committee. The *CCRA* enables Aboriginal communities to be involved in the release plans of

offenders seeking parole or statutory release in an Aboriginal community and enables the Minister to make formal arrangements with Aboriginal communities for the care and custody of Aboriginal offenders.

FINDINGS

- On March 31, 1997, the federal offender population, including those in the community, totaled about 23,200. Of this total, about 2,900 or 12% were Aboriginal offenders. In comparison, Aboriginal people comprise about 3% of Canada's population.
- While Aboriginal offenders represent 12% of the total federal offender population, they make-up only about 9% of the conditional release population. They comprise 15% of the incarcerated population.
- There is significant variation in the number and proportion of Aboriginal offenders across the regions, ranging from 4% in the Atlantic to 64% in the Prairie region. Most Aboriginal offenders (81.5% or 2,346) are in the Prairie and Pacific regions.
- Aboriginal offenders are more likely to be serving their sentence in institutions than in the community. Almost three-quarters (73%) of Aboriginal offenders were incarcerated compared to 61% of non-Aboriginal offenders. While 31% of non-Aboriginal offenders were on some form of conditional release only 21% of the Aboriginal population were in the community.
- Aboriginal offenders are released on day parole at about the same proportion as non-Aboriginals; however, they are less likely to be released on full parole, and more likely to be released on statutory release.

Conditional Release Population

	Aboriginal	Non-Aboriginal
Day Parole	14%	12%
Full Parole	38%	59%
Statutory Release	48%	29%

- Aboriginal offenders are granted full parole later in their sentence and are more likely to be returned to imprisonment for a violation of supervision conditions.
- Aboriginal offenders are more likely to be referred for detention, however, once referred, they are detained at the same rate as non-Aboriginals.
- Twice as many Aboriginal (12%) as non-Aboriginal (6%) releases were at warrant expiry.
- Aboriginal offenders had higher risk/need assessment scores, more serious offences, and more terms of federal incarceration than did non-Aboriginal offenders.

- CSC and NPB have worked on initiatives to address the serious challenges surrounding Aboriginal involvement in federal corrections and conditional release. A national policy on Aboriginal programming has been developed and core programs (i.e. programs to address criminogenic factors) identified as a priority, have been implemented.
- NPB has developed and implemented policies and alternate decision models which respect Aboriginal cultural and values. In 1992, the Board initiated elder-assisted hearings based on restorative approaches with panels comprised of Aboriginal and non-Aboriginal Board members.
- CSC has established an Aboriginal Advisory Committee with a broad mandate to examine any correctional matter it deems relevant.
- Work has begun on the implementation of Section 81 and Section 84 agreements, i.e. agreements paving the way for Aboriginal communities to take responsibility for Aboriginal offenders. The policy framework for Section 81 agreements is currently the subject of internal and external consultation. To date, only one Section 81 agreement has been implemented.

21. WOMEN OFFENDERS

The *CCRA* (Section 77) requires CSC to provide programs designed to address the needs of women offenders, and to consult regularly about these programs with appropriate women's groups and other groups with experience and expertise in working with women offenders. The *Act* also requires NPB to develop and implement policies which are responding to the special needs of women.

FINDINGS

There has been a shift in the profile of women offenders between 1994 and 1997:

- Single offenders have increased as a proportion of the total populations.
- The proportion of women Aboriginal offenders and visible minority offenders has increased while the proportion of Caucasian women offenders has decreased.
- Offences involving personal violence have increased.
- Non-scheduled offences have decreased significantly as a proportion of total offences from 16% to 11%.
- There has been a decrease in sentences under 6 years (from 62% to 59%) and an increase in life/indeterminate sentences (from 16% to 21%).

- There has been a decrease in the proportion of offenders on day parole and an increase in the proportion on full parole. Most women on conditional release are on full parole.

Women Offender Profile

Profile	% of Offenders ¹ 1994	% of Offenders ² 1997
Age 20-34 years	51.7	48.0
Single (includes separated, divorced, widowed, not stated)	57.3	67.0
Common-law	18.0	23.2
Married	13.3	9.8
Serving a sentence for		
Murder	15.5	20.9
First-degree murder	4.6	4.8
Second-degree murder	10.8	15.8
Schedule I offence	47.4	53.3
Schedule II offence	21.1	20.0
Non-Schedule offence	16.1	10.9
Community Release Type		
Day Parole	15.8	14.7
Full Parole	75.3	77.6
Statutory Release	8.9	7.8

¹ Basic Facts About Corrections in Canada - 1994

² EIS - Execu-view Report - May 27, 1997 & Offender Management System, CSC, May 27, 1997.

- Programming has been redesigned to address women-specific needs and implementation of this programming is underway.
- CSC has developed core programs that specifically address factors which play a role in criminal behaviour. CSC's core programs for women are:
- living skills program;
 - substance abuse programs;
 - literacy and continuous learning programs; and
 - survivors of abuse and trauma programs.
- Given the high representation of Aboriginal women in prison, specific programs to meet the needs of women are being developed and offered. The Okimaw Ohci Healing Lodge exemplifies the focus placed on responding to the needs of Aboriginal women.

- Programming for maximum security women housed in male institutions is more limited, however, most essential programs are offered. The goal of programming in the maximum security units is to assist women to successfully reintegrate into the regional facilities.
- Some women inmates have mental health needs that are not able to be addressed in the regional facilities. CSC established an Intensive Healing Program at the Regional Psychiatric Centre (Prairies) to address behaviors associated with borderline personality disorder.

22. HEALTH SERVICES

Health care within the *CCRA* (Sections 85 to 89) means medical, dental and mental health care provided by registered health care professionals. The *CCRA* defines mental health care as the means of care of a disorder of thought, mood, perception, orientation or memory that significantly impairs judgment, behaviour, the capacity to recognize reality or the ability to meet the ordinary demands of life. The *CCRA* requires CSC to provide inmates with essential health care and reasonable access to non-essential mental health that will contribute to rehabilitation and successful reintegration in the community. The *Act* also requires that a registered health care professional visit the administrative segregation unit at least once a day.

FINDINGS

- The *CCRA* provided the impetus, with program review, for redesign of the delivery of health services in CSC. The *Act* requires CSC to provide universal access to essential health services by inmates. Previously, CSC provided health services on demand.
- In the new primary health care model, delivery of services has been rationalized to ensure that the proper professional is hired and employed to do the proper job.
- Significant responsibility for health care now rests with the offender. The offender is expected to make pro-health choices.
- Redesign of health care services has reduced cost and enhanced the quality of service delivery. Work is currently underway to continue the process of improvement.

E. OFFICE OF THE CORRECTIONAL INVESTIGATOR

The Correctional Investigator was initially appointed as a Commissioner pursuant to Part II of the *Inquiries Act* in 1973 with a mandate to independently investigate inmate complaints and to report upon the problems of inmates that come within the responsibility of the Solicitor General.

Part III of the *CCRA*, while not significantly altering either the authority or role of the Office, did clearly establish the function of the Correctional Investigator as that of an Ombudsman for

federal corrections and clarify the authority and responsibility of the Office within a well defined legislative framework.

The specific function of the Office as detailed at section 167 is “to conduct investigations into the problems of offenders related to decisions, recommendations, acts or omissions of the Commissioner (of Corrections) or any person under the control and management of, or performing services for or on behalf of the Commissioner that affect offenders either individually or as a group”.

A central element of any ombudsman function, in addition to independence and unfettered access to information in conducting its investigations mandatorily is that they act by way of recommendation and public reporting, as opposed to decisions that are enforced.

The authority of the Office, within this legislative framework, lies in its ability to thoroughly and objectively investigate a wide spectrum of administrative actions and present its findings and recommendations initially to CSC. In those instances where CSC has failed to reasonably address the Office’s findings and recommendations, the issue is referred to the Minister and eventually to Parliament and the public through the vehicle of an Annual or Special Report.

The Correctional Investigator in attempting to ensure administrative fairness and accountability within correctional operations is dependent in large part on the willingness of CSC to approach the findings and recommendations of the Office in an objective, thorough and timely fashion.

FINDINGS

→ Madame Justice Arbour in commenting on the function of the Correctional Investigator stated:

It is clear to me that the Correctional Investigator’s statutory mandate should continue to be supported and facilitated. Of all the outside observers of the Correctional Service, the Correctional Investigator is in a unique position both to assist in the resolution of individual problems, and to comment publicly on the systemic shortcomings of the Service. Of all the internal and external mechanisms or agencies designed to make the Correctional Service open and accountable, the Office of the Correctional Investigator is by far the most efficient and the best equipped to discharge that function. It is only because of the Correctional Investigator’s inability to compel compliance by the Service with his conclusions, and because of the demonstrated unwillingness of the Service to do so willingly in many instances, that I recommend greater access by prisoners to the courts for the effective enforcement of their rights and the vindication of the Rule of Law.

(Commission of Inquiry into Certain Events at the Prison for Women in Kingston, April, 1996).

→ The Auditor General's Report on the Correctional Investigator released in December of 1997 concluded:

We noted that the Office started with a loosely defined mandate under the *Inquiries Act* in 1973. It has since accumulated a set of practices that had not been subjected to any kind of review prior to our audit. We found that while these practices are often helpful in resolving individual complaints, they are not conducive to efficient and consistent handling of cases and have contributed to its adversarial relationship with Correctional Service of Canada.

The Office operates in an environment where demand for its service is incessant and its relationship with Correctional Service Canada needs careful balancing. Our audit has led us to conclude that the Office needs to improve its strategies, policies and practices in order to effectively manage its workload, communicate with inmates, investigate inmates' problems thoroughly and maintain a balanced relationship with Correctional Service.

Although we call attention to a number of problems in the organization, we would emphasize that the Office plays an important role in ensuring fairness for those serving sentences and in reducing the potential for unrest in Canada's prisons. The problems we have noted can and should be fixed so that the Office of the Correctional Investigator can better play its role within the Canadian criminal justice system.

The Office of the Correctional Investigator is currently reviewing its policies and operational procedures to ensure that the concerns raised by the Auditor General are addressed. For specific details of the Report's findings and the undertaking of the Correctional Investigator, refer to Report of the Auditor General of Canada, chapter 33, The Correctional Investigator Canada, December, 1997.

The Auditor General further noted that both the workload and areas of responsibility of the Correctional Investigator had increased since the coming in force of the *Corrections and Conditional Release Act*. Below find tables detailing operational changes and areas of complaint raised by offenders with the Correctional Investigator.

WORKLOAD FOR THE OFFICE OF THE CORRECTIONAL INVESTIGATOR

	1990/91	1996/97
Incarcerated Population	11,961	14,420
Complaints	4,520	6,320
Inmate Interviews	1,450	2,090
Days at Penitentiaries	270	360
FSW Population	130	300
S. 19 investigation reviews (CCRA)		100 plus
IERT/Cell Extraction Reviews	---	120
Outgoing Correspondence	3,600	9,200

Source: OCI Data Base. 1) S.19 - Investigations into death and serious bodily injury. 2) IERT - Institutional Emergency Response Team. 3). FSW- Federally Sentenced Women - In 1991 involved 1 institution in 1 region. In 1997, involved 11 institutions in 4 regions.

OFFICE OF THE CORRECTIONAL INVESTIGATOR COMPLAINTS – 1996/97

TYPE	#	TYPE	#
Administrative Segregation		Information	
a) Placement	305	a) Access	103
b) Conditions	65	b) Corrections	251
Case Preparation		Mental Health	
a) Parole	399	a) Access	27
b) Temporary Absence	106	b) Programs	6
c) Transfer	379	Other	54
Cell Effects	350	Pen Placement	91
Cell Placement	108	Private Family Visiting	243
Claims		Programs	235
a) Decisions	68		
b) Processing	51	Request for Information	289
Correspondence	73	Security Classification	110
Diet		Sentence Administration	65
a) Food Services	32		
b) Medical	21	Staff	281
c) Religious	18	Temporary Absence Decision	90
Discipline		Telephone	127
a) ICP Decisions	43		
b) Minor Court Dec.	22	Transfer	
		a) Decision	312
c) Procedures	143	b) Involuntary	254
Discrimination	19	Use of Force	42
Employment	121	Visits	263
Financial Matter			
a) Access to Funds	67	<u>Outside Terms of Reference</u>	
b) Pay	242	National Parole Board Decisions	176
Grievance Procedure	173	Outside Court	24
Health Care		Provincial Matter	24
a) Access	258		
b) Decisions	236	Total	6366

Source: OCI Database

GLOSSARY

ACCELERATED PAROLE REVIEW (APR): Sections 119.1, 125, 126, 126.1. For non-violent, first-time penitentiary offenders, APR was designed to provide a more efficient parole review process. It is intended to ensure that good candidates are released at their parole eligibility date (PED) without undue administrative delays. APR applies to both full and day parole. “ADPR” is the term used to refer to the latter.

ADMINISTRATIVE SEGREGATION: Sections 31 - 37. A physically separate form of confinement to keep inmates from associating with the general inmate population where there is evidence that association would jeopardize the safety and security of the institution or of any individuals (staff and inmates). The criteria for administrative segregation are not punitive, but preventive in nature, and segregation may be either voluntary or involuntary.

CORRECTIONAL INVESTIGATOR (CI): Part III. An Ombudsman for offenders in the penitentiary system.

DAY PAROLE (DP): Sections 99, 119, and 122. Release with return to custody at night or from time to time, to prepare offenders for full parole or statutory release. Except for offenders eligible for ADPR at one-sixth of sentence, eligibility is normally at 6 months before full parole eligibility.

DETENTION: Sections 129-32. An offender eligible for statutory release after serving two-thirds of the sentence may be held in custody until warrant expiry if it is determined that he or she is serving a sentence for an offence on Schedule I (violent offences) or Schedule II (serious drug offences) which caused death or serious harm, and/or it is established that the offender is likely to commit, before the expiry of sentence, an offence causing death or serious harm, a serious drug offence or a sex offence involving a child.

DECISION REGISTRY: Section 144. The public is provided access to NPB decisions through a registry for both specific decisions and broader data for research purposes.

FULL PAROLE (FP): Sections 120-124, 128. Full-time, supervised and supported conditional release in the community. Offenders (other than those serving life or indeterminate sentences, or subject to judicial determination) normally become eligible for full parole consideration after serving one-third of their sentence or seven years, whichever is less.

JUDICIAL DETERMINATION OF PAROLE ELIGIBILITY: Criminal Code of Canada section 743.6. Allows judges to lengthen the time that offenders who have committed violent crimes, serious drug offences, or criminal organization offences must serve in custody prior to parole eligibility. Judges have the authority to set parole eligibility for these offenders at one-half of sentence or ten years whichever is less, rather than at one-third of sentence.

STATUTORY RELEASE (SR): Section 127. All penitentiary inmates (other than those serving life or indeterminate sentences) are subject to statutory release at two-thirds of sentence if they have not already been paroled. These offenders are subject to supervision and other conditions. Also see Detention.

TEMPORARY ABSENCES (TAs): Sections 17, 115-18. Allow offenders to leave the penitentiary either escorted (ETA) or unescorted (UTA) under conditions for limited and specific purposes: medical; compassionate; administrative; community service; family contact; and personal development.

WARRANT EXPIRY DATE (WED) is the last day of an offender's court-imposed sentence.

WORK RELEASE: Section 18. Provides opportunities for eligible inmates to work away from the institution, under supervision, but generally requires a return to custody or a halfway house each night. Authority for work releases rests with CSC. Work release is intended to provide inmate participation in a structured program of work or community service.

LIBÉRATION CONDITIONNELLE TOTALE (LCT), art. 120 à 124 et art. 128 : Le régime de libération conditionnelle totale est celui d'un retour à temps plein dans la collectivité, sous surveillance et en recevant un appui. Les délinquants (autres que ceux qui purgent une peine d'emprisonnement à perpétuité ou une peine de durée indéterminée, ou ceux dont l'admissibilité à la libération conditionnelle fait l'objet d'une détermination judiciaire) sont admissibles à la libération conditionnelle totale lorsqu'ils ont purgé le tiers de leur peine ou sept ans, suivant la période la plus courte.

DÉTERMINATION JUDICIAIRE DE L'ADMISSIBILITÉ À LA LIBÉRATION CONDITIONNELLE, art. 743.6 du *Code criminel* : Les juges ont le pouvoir de

prolonger la partie de la peine que les délinquants violents, les auteurs d'infractions graves en matière de drogue et les auteurs d'actes de gangstérisme doivent purger en prison avant d'être admissibles à la libération conditionnelle. Dans le cas de ces délinquants, les juges sont habilités à fixer la date d'admissibilité à la libération conditionnelle à la moitié de la peine ou à dix ans, selon la plus courte éventualité, plutôt qu'au tiers de la peine.

LIBÉRATION D'OFFICE (LO), art. 127 : Les délinquants incarcérés dans un pénitencier (autres que ceux qui purgent une peine d'emprisonnement à perpétuité ou une peine de durée indéterminée) bénéficient de la libération d'office aux deux tiers de leur peine s'ils n'ont pas encore obtenu la libération conditionnelle. Ces délinquants demeurent sous surveillance et soumis à différentes conditions jusqu'à l'expiration de leur peine. Voir aussi « maintien en incarcération ».

PERMISSIONS DE SORTIR (PS), art. 17 et art. 115 à 118 : Autorisation donnée au délinquant de quitter le pénitencier soit avec escorte (PSAE), soit sans escorte (PSSÉ), pendant un temps limité et selon des conditions précises, pour des raisons médicales, administratives ou de compassion, ou en vue d'un service à la collectivité ou du perfectionnement personnel lié à la réadaptation, ou pour lui permettre d'entretenir des rapports familiaux.

DATE D'EXPIRATION DU MANDAT (DEM) : Date à laquelle prend fin la peine infligée par le tribunal à un délinquant.

PLACEMENT À L'EXTÉRIEUR, art. 18 : Régime selon lequel les détenus qui y sont admissibles peuvent travailler sous surveillance hors de l'établissement, mais en étant généralement tenus de revenir chaque soir au pénitencier ou dans une maison de transition. Le SCC a le pouvoir d'autoriser les placements à l'extérieur. Ceux-ci ont pour objet de permettre aux détenus de participer à des programmes structurés de travail ou de services à la collectivité.

PROCÉDURE D'EXAMEN EXPÉDITIF (PEE), art. 119.1, 125, 126 et 126.1 de la *LSCMLC* : La PEE a été conçue comme une procédure plus efficace d'examen en vue de la libération conditionnelle s'appliquant aux délinquants non violents incarcérés pour la première fois dans un pénitencier. Elle vise à faire en sorte que les bons candidats soient mis en liberté dès qu'ils ont atteint leur date d'admissibilité à la libération conditionnelle (DALC), sans retard administratif indu. Cette procédure d'examen peut être suivie en vue de l'octroi de la libération conditionnelle totale ou de la semi-liberté. Dans ce dernier cas, on parle de « procédure d'examen expéditif applicable à la semi-liberté ».

ISOLEMENT PRÉVENTIF, art. 31 à 37 : Forme de détention selon laquelle le détenu est tenu à l'écart de la population carcérale générale parce qu'il y a des motifs de croire que son maintien parmi les autres détenus compromettrait la sécurité de l'établissement ou d'autres personnes (membres du personnel ou détenus). Cette mesure n'est pas de nature punitive, mais préventive, et l'isolement peut être sollicité ou non.

ENQUÊTEUR CORRECTIONNEL (EC), partie III : Dans le système pénitentiaire, l'enquêteur correctionnel joue le rôle d'ombudsman auprès des délinquants.

SEMI-LIBERTÉ (SL), art. 99, 119 et 122 : Régime de libération conditionnelle limitée visant à préparer le délinquant à la libération conditionnelle totale ou à la libération d'office. Le délinquant en semi-liberté revient sous garde chaque soir, ou à des intervalles déterminés. En dehors des délinquants visés par la procédure d'examen expéditif, qui sont admissibles à la semi-liberté après avoir purgé le sixième de leur peine, l'admissibilité à la semi-liberté précède de six mois l'admissibilité à la libération conditionnelle totale.

MAINTIEN EN INCARCÉRATION, art. 129 à 132 : Un délinquant ayant purgé les deux tiers de sa peine, qui aurait donc normalement droit à la libération d'office, peut être maintenu en incarcération s'il est déterminé que sa peine lui a été infligée pour une infraction prévue à l'annexe I (infractions avec violence) ou à l'annexe II (infractions graves en matière de drogue) qui a causé la mort ou un dommage grave à une autre personne, ou s'il est établi qu'il est susceptible de commettre, avant l'expiration de sa peine, une infraction causant la mort ou un dommage grave à une autre personne, une infraction grave en matière de drogue ou une infraction d'ordre sexuel à l'égard d'un enfant.

REGISTRE DES DÉCISIONS, art. 144 : La CNLC tient un registre des décisions qu'elle rend. Le public a accès à ce registre pour consulter les renseignements concernant un cas particulier. Il est aussi possible de consulter ce registre à des fins de recherche, en ayant alors accès à un éventail plus large de données.

CHARGE DE TRAVAIL DU BUREAU DE L'ENQUÊTEUR CORRECTIONNEL		
Population carcérale	11 961	1990-1991
Plaintes	4 520	
Entrevues avec les détenus	1 450	
Jours de visite aux établissements	270	
Délinquantes sous resp. fédérale	130	
Enquêtes selon l'art. 19 (LSCMLC)	---	
EPIU et examens des cas	---	
d'extraction des cellules	---	
Réponses au courrier	3 600	
		1996-1997
		14 420
		6 320
		2 090
		360
		300
		100+s
		120
		9 200

Source: Base de données du Bureau de l'enquêteur correctionnel. 1) Art.19 - Enquêtes sur les cas de décès ou de blessure grave d'un détenu. 2) EPIU - Équipe pénitentiaire d'intervention en cas d'urgence. 3) Délinquantes sous responsabilité fédérale - En 1991, 1 établissement dans une région, en 1997, 11 établissements dans 4 régions.

BUREAU DE L'ENQUÊTEUR CORRECTIONNEL		
PLAINTES PAR CATÉGORIE - 1996-1997		
TYPE	Nbre	TYPE
Isolément préventif	305	Service de santé
a) placement	65	a) accès
b) conditions	399	b) décisions
Préparation des cas	106	Service de santé mentale
a) libération conditionnelle	379	a) accès
b) permission de sortir	108	b) programmes
c) Transfertement	350	a) programmes
Effets de cellule	106	Placements
Placement en cellule	399	Visites familiales privées
Réclamations	379	Programmes
a) décisions	68	Visites familiales privées
b) traitement	51	Programmes
Correspondance	73	Programmes
Régime alimentaire	32	Programmes
a) services alimentaires	21	Programmes
b) pour des raisons médicales	18	Programmes
c) pour des raisons religieuses	43	Programmes
Discipline	22	Programmes
a) décision d'un président de l'extérieur	143	Programmes
b) décision relative à une infr. mineure	19	Programmes
c) procédure	121	Programmes
Questions financières	67	Programmes
a) accès au Fonds	242	Programmes
b) rémunération	173	Programmes
Procédure de règlement des griefs	258	Programmes
	236	Programmes
	27	Programmes
	6	Programmes
	54	Programmes
	91	Programmes
	243	Programmes
	235	Programmes
	289	Programmes
	110	Programmes
	65	Programmes
	281	Programmes
	90	Programmes
	127	Programmes
	127	Programmes
	312	Programmes
	254	Programmes
	42	Programmes
	263	Programmes
	176	Programmes
	24	Programmes
	24	Programmes
	6366	Programmes
		Total

Source: Banque de données du Bureau de l'enquêteur correctionnel

→ Voici les conclusions du rapport du vérificateur général sur l'enquêteur correctionnel rendu public en décembre 1997 :

Nous avons noté que le Bureau est entré en fonction en 1973, doté du mandat précis que lui confèrait la *Loi sur les enquêtes*. Il a, depuis, accumulé un ensemble de pratiques qui n'ont pas été assujetties à quelque examen que ce soit, avant notre vérification. Nous avons constaté qu'en dépit du fait qu'elles contribuent souvent à résoudre les plaintes individuelles, ces pratiques ne mènent pas à un traitement efficient et uniforme des cas et elles ont contribué à l'émergence d'une relation antagoniste avec le Service correctionnel du Canada.

Le Bureau opère dans un environnement où ses services sont en demande incessante et où sa relation avec le Service correctionnel du Canada doit être soigneusement équilibrée. Notre vérification nous a amenés à conclure que le Bureau doit améliorer ses stratégies, ses politiques et ses pratiques s'il veut gérer son volume de travail de manière efficace, communiquer avec les détenus et enquêter sur leurs problèmes de manière approfondie, et maintenir une relation harmonieuse avec le Service correctionnel.

Bien que nous ayons attiré l'attention sur un certain nombre de problèmes au sein de l'organisme, nous devons souligner que le Bureau joue un rôle important lorsqu'il s'agit de traiter de manière équitable ceux qui purgent leur peine et de réduire le risque d'émeute ou d'agitation dans les prisons canadiennes. Les problèmes que nous avons relevés devraient et pourraient être résolus de telle sorte que le Bureau de l'enquêteur correctionnel puisse mieux jouer son rôle au sein du système de justice pénale du Canada.

Le Bureau de l'enquêteur correctionnel examine actuellement ses politiques et ses procédures opérationnelles pour veiller à ce que les préoccupations soulevées par le vérificateur général soient prises en compte. Pour obtenir plus de détails sur les conclusions du vérificateur général et les activités de l'enquêteur correctionnel, veuillez consulter le chapitre 33 (l'enquêteur correctionnel du Canada) du rapport du vérificateur général du Canada de décembre 1997.

Le vérificateur général fait également remarquer que la charge de travail de l'enquêteur correctionnel s'est alourdie et que ses domaines de compétence se sont élargis depuis la mise en vigueur de la *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition*. Vous trouverez à la page suivante des tableaux précisant les changements opérationnels et les types de plaintes soumises par les délinquants à l'enquêteur correctionnel.

Les attributions du Bureau sont précisées à l'article 167 de la *LSCMLC* : Mener « des enquêtes sur les problèmes des délinquants liés aux décisions, recommandations, actes ou omissions qui proviennent du commissaire (du Service correctionnel) ou d'une personne sous son autorité ou exerçant des fonctions en son nom qui affectent les délinquants individuellement ou en groupe ».

Outre l'indépendance et l'accès sans entraves à l'information lors de la tenue d'enquêtes obligatoires, un des éléments essentiels des attributions de tout ombudsman consiste à formuler des recommandations et à rédiger des rapports publics, plutôt qu'à prendre des décisions devant être mises en application.

Dans ce cadre législatif, l'autorité du Bureau repose sur sa capacité de mener des enquêtes approfondies et objectives sur un large éventail de mesures administratives et de présenter ses conclusions et ses recommandations d'abord au Service correctionnel. Dans les cas où le Service correctionnel ne donne pas suite de façon raisonnable aux conclusions et recommandations du Bureau, la question est renvoyée au ministre, puis, en bout de ligne, au Parlement et au public sous la forme d'un rapport annuel ou spécial.

Pour assurer l'équité administrative et le respect de l'obligation de rendre compte en matière correctionnelle, l'enquêteur correctionnel est largement tributaire de la volonté du Service correctionnel de donner suite aux conclusions et aux recommandations du Bureau de façon objective, complète et opportune.

CONSTATATIONS

→ Dans ses commentaires sur les attributions de l'enquêteur correctionnel, Madame la juge Arbour a déclaré ce qui suit :

À mon avis, il est clair que le mandat dont la loi investit l'enquêteur correctionnel devrait continuer d'être soutenu et facilité. Parmi tous les observateurs indépendants du Service correctionnel, l'enquêteur correctionnel se trouve dans une situation unique; il peut à la fois faciliter la résolution de problèmes individuels et faire des déclarations publiques sur les carences systémiques du Service. De tous les mécanismes ou organismes internes et externes visant à rendre le Service correctionnel ouvert et imputable, le Bureau de l'enquêteur correctionnel est de loin le plus efficace et le mieux équipé pour exécuter cette fonction. Ce n'est qu'en raison de l'incapacité de l'enquêteur correctionnel par ses conclusions de contraindre l'application de la loi par le Service et de l'absence de volonté manifeste du Service de l'accepter spontanément dans de nombreuses instances, que je recommande un meilleur accès des détenus aux tribunaux en faveur de l'application efficace de leurs droits et du respect de la primauté du droit.

(Commission d'enquête sur certains événements survenus à la Prison des femmes de Kingston, avril 1996)

Les services de santé prévus par la *LSCMLC* (art. 85 à 89) comprennent les soins médicaux, dentaires et de santé mentale fournis par des professionnels de la santé agréés. Aux termes de la *Loi*, l'expression « soins de santé mentale » désigne le « traitement des troubles de la pensée, de l'humeur, de la perception, de l'orientation ou de la mémoire qui altèrent considérablement le jugement, le comportement, le sens de la réalité ou l'aptitude à faire face aux exigences normales de la vie ». Selon la *LSCMLC*, le SCC doit veiller « à ce que chaque détenu reçoive les soins de santé essentiels et qu'il ait accès, dans la mesure du possible, aux soins qui peuvent faciliter sa réadaptation et sa réinsertion sociale ». La *Loi* exige également qu'un professionnel de la santé agréé visite l'aire d'isolement préventif au moins une fois par jour.

CONSTATATIONS

- La *LSCMLC* a été le principe moteur, au même titre que l'examen des programmes, de la réorganisation des services de santé fournis par le SCC. Elle oblige d'ailleurs le SCC à permettre à tous les détenus le libre accès aux services de santé essentiels. Auparavant, les services de santé étaient fournis sur demande.
- Le nouveau régime des services de santé essentiels a été réorganisé de sorte que le SCC engage les spécialistes ayant toutes les compétences nécessaires pour accomplir les tâches à exécuter.
- Le détenu doit lui aussi assumer une responsabilité importante en ce qui concerne sa propre santé. On attend de lui qu'il fasse des choix sains pour sa santé.
- La réorganisation des services de santé a permis de réduire les coûts et d'améliorer la prestation des services. Les travaux d'amélioration se poursuivent.

E. BUREAU DE L'ENQUÊTEUR CORRECTIONNEL

À l'origine, l'enquêteur correctionnel a été nommé commissaire aux termes de la partie II de la *Loi sur les enquêtes* de 1973. Son mandat consistait à mener des enquêtes indépendantes sur les plaintes des détenus et à établir des rapports sur les problèmes des détenus qui relevaient du solliciteur général.

La partie III de la *LSCMLC* a peu modifié les pouvoirs et le rôle du Bureau, mais a établi clairement les attributions de l'enquêteur correctionnel en tant qu'ombudsman pour le système correctionnel fédéral et a clarifié les pouvoirs et les responsabilités du Bureau à l'intérieur d'un cadre législatif bien défini.

- Le SCC a refondu ses programmes pour les adapter aux besoins particuliers des femmes et a entrepris de les mettre en application.
- Le SCC a élaboré des programmes de base axés sur les facteurs qui déterminent le comportement criminel. Les programmes de base que le SCC offre aux délinquantes sont les suivants :
- le programme de compétences psychosociales;
 - les programmes d'aide aux toxicomanes;
 - les programmes d'alphabétisation et d'éducation permanente;
 - les programmes d'aide aux victimes de violence et de traumatismes psychologiques.
- Compte tenu de la proportion élevée de femmes autochtones qui sont incarcérées, le SCC s'emploie à concevoir et à offrir des programmes adaptés à leurs besoins. Le pavillon de ressourcement Okimaw Ohci constitue l'exemple type des efforts déployés pour répondre aux besoins des délinquantes autochtones.
- Les programmes offerts aux délinquantes dites à sécurité maximale incarcérées dans des établissements pour hommes sont plus limités; les programmes les plus essentiels sont toutefois offerts. L'objectif des programmes offerts dans les unités à sécurité maximale est d'aider les délinquantes à s'intégrer aux établissements régionaux.
- Certaines délinquantes ont des problèmes de santé mentale que les établissements régionaux ne peuvent traiter. Le SCC a établi un programme intensif de ressourcement au Centre psychiatrique régional des Prairies pour traiter les troubles de la personnalité limite.

Infraction à l'origine de la peine		
Meurtre	15,5	20,9
Meurtre au premier degré	4,6	4,8
Meurtre au deuxième degré	10,8	15,8
Infraction de l'annexe I	47,4	53,3
Infraction de l'annexe II	21,1	20,0
Autre infraction	16,1	10,9
Type de mise en liberté		
Semi-liberté	15,8	14,7
Libération cond. totale	75,3	77,6
Libération d'office	8,9	7,8

¹ Faits et chiffres sur les services correctionnels au Canada, 1994

² SIC - Rapport Executif-View, 27 mai 1997, et Système de gestion des détenus, SCC, 27 mai 1997.

21. DÉLINQUANTES

La *LSCMLC* (art. 77) oblige le SCC à offrir des programmes conçus pour répondre aux besoins des délinquantes et à mener régulièrement des consultations à ce sujet auprès des groupes de femmes concernées et d'autres groupes qui possèdent une bonne expérience et une bonne connaissance du travail avec les délinquantes. La *Loi* oblige également la CNLC à élaborer et à mettre en application des politiques qui répondent aux besoins particuliers des femmes.

CONSTATIONS

Le profil des délinquantes s'est transformé entre 1994 et 1997 :

- La proportion de délinquantes célibataires a augmenté.
- La proportion de délinquantes autochtones et de délinquantes appartenant aux minorités visibles a augmenté, mais celle des femmes de race blanche a diminué.
- Les infractions accompagnées de violence contre la personne ont augmenté.
- La proportion des infractions non mentionnées aux annexes a diminué de façon significative par rapport à l'ensemble des infractions, passant de 16 % à 11 %.
- La proportion des peines de moins de 6 ans a diminué (de 62 % à 59 %) et celle des peines d'emprisonnement à perpétuité ou d'une durée indéterminée a augmenté (de 16 % à 21 %).
- La proportion de délinquantes en semi-liberté a diminué et celle des délinquantes en liberté conditionnelle totale a augmenté. La plupart des femmes en liberté sous condition bénéficient de la liberté conditionnelle totale.

Profil des délinquantes

Profil	% de délinquantes 1994	Etat civil 1997
Agées de 20 à 34 ans	51,7	48,0
Célibataires (y compris séparées, divorcées, veuves et état matrimonial indéterminé)	57,3	67,0
Conjointes de fait	18,0	23,2
Mariées	13,3	9,8

Population en liberté sous condition

	Autochtones	Non-autochtones
Semi-liberté	14%	12%
Liberté cond. totale	38%	59%
Liberté d'office	48%	29%

- Les détenus autochtones obtiennent une libération conditionnelle totale plus tard au cours de leur peine et ils risquent plus d'être réincarcérés pour un manquement aux conditions.
- Les détenus autochtones font plus souvent l'objet d'un renvoi en vue d'un maintien en incarcération, toutefois, ils ne sont pas maintenus en incarcération dans une proportion plus grande que les autres.
- Deux fois plus de détenus autochtones (12 %) que de détenus non autochtones (6 %) sont mis en liberté à l'expiration de leur peine.

- Les délinquants autochtones obtiennent des scores plus élevés dans l'échelle d'évaluation du risque et des besoins, ont commis des infractions plus graves et ont accumulé plus de peines à purger dans un pénitencier que les délinquants non autochtones.

- Le SCC et la CNLC ont travaillé à mettre en place des projets pour résoudre le grave problème de la surreprésentation des Autochtones dans le système correctionnel fédéral et le régime de mise en liberté sous condition. Une politique nationale concernant les programmes pour les Autochtones a été élaborée, qui fait une place importante aux programmes de base (c'est-à-dire ceux qui s'attaquent aux facteurs criminogènes).

- La CNLC a élaboré et mis en application des politiques et des mécanismes de décision de rechange qui tiennent compte de la culture et des valeurs autochtones. En 1992, la Commission a commencé à faire participer des Aînés aux audiences; ces audiences sont axées sur les principes de la justice réparatrice et réunissent des commissaires autochtones et non autochtones.

- Le SCC a créé un Comité consultatif autochtone, auquel il a confié un mandat suffisamment large pour lui permettre d'examiner toutes les questions d'ordre correctionnel qu'il juge pertinentes.

- Des mesures ont aussi été prises en vue de conclure des accords conformément aux articles 81 et 84, qui ont pour but de permettre aux collectivités autochtones de prendre en charge les délinquants autochtones. Le cadre stratégique qui régira les accords prévus par l'article 81 fait actuellement l'objet de consultations internes et externes. Jusqu'à maintenant, un seul accord a été conclu aux termes de l'article 81.

D. BESOINS PARTICULIERS DES GROUPES MINORITAIRES

20. DÉLINQUANTS AUTOCHTONES

La *LSCM/C* (art. 79 à 84) reconnaît la situation particulière et les besoins spéciaux des détenus autochtones et exige que le SCC et la CNLC élaborent des politiques et des programmes adaptés à leur situation et à leurs besoins. Elle oblige aussi le SCC à reconnaître la spiritualité autochtone, les chefs spirituels autochtones et les Aînés au même titre que les autres religions et conseillers spirituels. Le SCC doit également constituer et maintenir un Comité consultatif autochtone national. La *Loi* permet en outre aux collectivités autochtones de participer au plan de libération conditionnelle des détenus qui souhaitent être remis en liberté dans l'une de ces collectivités et accorde au Ministre le pouvoir de conclure des ententes officielles avec les collectivités autochtones concernant le soin et la garde des détenus autochtones.

CONSTATATIONS

- Au 31 mars 1997, il y avait quelque 23 200 délinquants sous responsabilité fédérale, y compris ceux qui étaient en liberté sous condition dans la collectivité. De ce nombre, environ 2 900, ou 12 %, étaient des Autochtones. Par comparaison, les Autochtones constituent environ 3 % de la population canadienne.
- Bien que les délinquants autochtones représentent 12 % des délinquants sous responsabilité fédérale, ils ne constituent que 9 % de la population en liberté sous condition, mais 15 % de la population incarcérée.
- Le nombre et la proportion des délinquants autochtones présentent des différences notables selon les régions, variant de 4 % dans la région de l'Atlantique à 64 % dans la région des Prairies. La majorité des délinquants autochtones (2 346 ou 81,5 %) se trouve dans les régions des Prairies et du Pacifique.
- Les délinquants autochtones risquent plus que les non-autochtones de purger leur peine dans un établissement plutôt que dans la collectivité. Près des trois quarts (73 %) des délinquants autochtones étaient incarcérés, comparativement à 61 % des délinquants non autochtones. Quelque 21 % des délinquants autochtones bénéficiaient d'une forme de mise en liberté sous condition, contre 31 % non-autochtones.
- Les détenus autochtones obtiennent la semi-liberté à peu près dans la même proportion que les détenus non autochtones. Toutefois, ils obtiennent moins souvent la libération conditionnelle totale, mais plus souvent la libération d'office.

La Loi oblige aussi le SCC à communiquer au détenu toute l'information, ou un résumé de cette information, qui sera prise en considération pour rendre une décision à son sujet, dans un délai raisonnable précédant cette décision. De plus, elle oblige le SCC, après avoir rendu une décision, à communiquer au détenu l'information qui a été prise en considération pour rendre cette décision. Enfin, la Loi oblige la CNLC à communiquer au détenu toute l'information dont elle tient compte pour rendre une décision à son sujet, au moins 15 jours avant que soit prise cette décision, à moins que le détenu ne renonce à son droit; la Commission doit aussi lui faire connaître les motifs de sa décision.

CONSTATIONS

→ La Commission et le SCC se sont dotés de politiques et de processus qui facilitent la circulation des renseignements.

→ Les politiques du SCC sur la communication aux délinquants de renseignements relatifs à la gestion de cas sont incluses dans un certain nombre de directives :

Directives du commissaire	
DC 500	Réception et orientation des détenus
DC 540	Transfèvements des détenus
DC 541	Ententes interjuridictionnelles
DC 580	Mesures disciplinaires prévues à l'endroit des détenus
DC 590	Isolément préventif
DC 700	Gestion des cas (et Guide de gestion des cas)
DC 770	Visites
DC 782	Communication de renseignements au sujet des délinquants
DC 784	Communication de renseignements entre les victimes et le Service
DC 790	Permissions de sortir

→ Ces politiques précisent que la communication des renseignements est soumise aux circonstances particulières à chaque activité. Par exemple, selon la DC 500, Réception et orientation des détenus, le détenu doit être informé par écrit des motifs à l'appui du placement et il faut lui accorder la possibilité de réagir avant le transfèrement au pénitencier choisi.

→ Le SCC et la CNLC ont conjointement mis en place un nouveau mécanisme de contrôle, soit la Liste de vérification des renseignements à communiquer. Cette liste fait état de tous les rapports que reçoit la Commission au sujet d'un cas à venir et elle est soumise à l'attention et à l'approbation du détenu concerné.

→ Dans plus de 95 % des cas de l'échantillon, l'information a été transmise au détenu conformément aux critères prévus.

18. PARTICIPATION DES DÉTENU·ES AU PROCESSUS DÉCISIONNEL

La *LSCMLC* (article 74) exige que le SCC donne aux détenus les moyens de participer aux décisions qui concernent l'ensemble de la population carcérale ou un groupe en particulier, à l'exception des décisions ayant trait à la sécurité.

CONSTATIONS

→ La qualité des décisions est intimement liée à la participation éclairée des délinquants au processus correctionnel.

→ On souhaite et on fait en sorte que les détenus participent activement à la gestion de leur peine; le plan correctionnel est préparé en collaboration avec le détenu.

→ Il y a des comités de détenus dans tous les établissements; ils sont généralement mis au courant des questions qui touchent l'ensemble de la population carcérale et ils ont la possibilité de faire connaître leur opinion. Ces comités servent de liens entre la direction et la population carcérale.

→ Les comités de détenus sont invités régulièrement à donner leur avis. Dernièrement, ils ont été consultés sur quatre grandes questions : l'emploi des détenus, la rémunération des détenus, la politique antitabac et les troussees de désinfection à l'eau de Javel.

→ D'août 1995 à décembre 1996, les détenus ont été invités à se prononcer en moyenne sur seize grandes questions. L'importance de la participation a varié d'une région à l'autre (entre onze et vingt-trois consultations), car certaines questions ne visaient qu'une partie de la population carcérale (comme les détenues autochtones, les délinquantes).

→ Lorsque le SCC se prépare à mettre une nouvelle politique en oeuvre ou lorsqu'il prévoit une réaction négative à un changement apporté à une politique existante, il consulte tous les comités de détenus.

19. COMMUNICATION DE RENSEIGNEMENTS AU DÉLINQUANT

La *LSCMLC* (par. 23(2), art. 27, alinéa 101f) et art. 141) impose au SCC l'obligation de communiquer au détenu tous les renseignements regroupés au moment de son admission à l'établissement s'il en fait la demande par écrit. Ces renseignements comprennent les dossiers du tribunal, les détails relatifs à l'infraction, les antécédents sociaux et tous les rapports qui ont servi au cours du procès ou encore au moment de la détermination de la peine.

- On peut constater des améliorations dans le temps de réponse. En janvier 1996, il fallait en moyenne 41 jours ouvrables à l'administration centrale pour donner suite à un grief. En mars 1997, ce délai avait été réduit à 17 jours.
- Pour les griefs prioritaires, l'administration centrale prenait en moyenne 16 jours ouvrables pour répondre, en avril 1996; or, en mars 1997, le temps de réponse nécessaire pour les griefs « prioritaires » était réduit à 9 jours.
- En décembre 1996, les délinquants recevaient une réponse à leurs plaintes et à leurs griefs au niveau de l'établissement en 12 jours ouvrables, en moyenne, alors qu'au niveau régional, on leur répondait en 17 jours, en moyenne.

17. ANALYSE D'URINE

La *LSCMLC* (art. 54 à 57) contient des dispositions qui confèrent au SCC les pouvoirs nécessaires pour établir des programmes d'analyse d'urine et d'examen connexes applicables aux délinquants incarcérés et à ceux qui sont sous surveillance dans la collectivité. Elle définit les droits du personnel et des détenus de manière à garantir les droits individuels conformément à la *Charte des droits et libertés*.

CONSTATATIONS

- En 1992, le nombre de prises d'échantillons d'urine s'élevait à environ 250 par mois. En 1997, il était passé à 3 700.
- Le pourcentage de résultats positifs a diminué au cours des quatre dernières années. En 1993-1994, le pourcentage des analyses positives faites au hasard était de 37 % dans les établissements et de 37 % dans la collectivité. En 1996-1997, ces taux avaient diminué à 12 % et à 21 % respectivement.
- Au niveau national, les saisies de drogues ont augmenté de 30 % entre 1995-1996 et 1996-1997, ce qui témoigne de la politique de tolérance zéro du SCC à l'égard de la consommation de drogues dans les établissements fédéraux.
- Rien ne permet de croire que l'on soit passé des drogues douces aux drogues fortes (cocaïne, opiacés) dans les établissements fédéraux pour éviter des résultats positifs dans les analyses d'urine; toutefois, la consommation de drogues fortes est plus fréquente dans les établissements à sécurité maximale.

- Dans le cas des infractions mineures, le taux de culpabilité varie de 76 % (dans la région du Pacifique) à 91 % (au Québec).
- Moins de 1 % des mesures disciplinaires ont donné lieu à une plainte ou à un grief, et il a été fait droit à moins du dixième de 1 % des plaintes ou des griefs présentés à la suite d'une mesure disciplinaire.

16. SYSTÈME DE RÉGLEMENT DES GRIEFS DES DÉLINQUANTS

La *LSCMLC* (art. 90 et 91) exige que soit établie une procédure de règlement juste et expéditif pour régler les griefs des délinquants sur des questions qui relèvent de la compétence du commissaire; les délinquants doivent aussi avoir libre accès à cette procédure, sans crainte de représailles. La *Loi* prévoit également les conditions dans lesquelles le SCC doit fournir et gérer son système de règlement des griefs des détenus. Le législateur voulait ainsi s'assurer que l'on accorde l'attention requise aux éléments fondamentaux que sont l'équité, l'exécution rapide du processus et l'efficacité de la procédure de règlement des griefs des détenus.

CONSTATATIONS

- Quelque 23 370 plaintes ou griefs ont été inscrits en 1996. Plus de 7 sur 10 (73 %) ont été réglés au stade de la plainte, c.-à-d. avant qu'ils ne passent au stade de l'action en grief en bonne et due forme. À cela s'ajoutent les plaintes qui ne se sont pas rendues au niveau de l'établissement (13 %) ou de la région (9 %). Quelque 4 % des plaintes et des griefs ont été portés au niveau national.

PLAINTES ET GRIEFS PRÉSENTÉS EN 1996

Plaintes à l'établissement	1 ^{er} niveau (établissement)	2 ^e niveau (régional)	3 ^e niveau (AC)	TOTAL
Atlantique	1 753	261	174	85
Québec	5 827	1 216	801	337
Ontario	4 557	723	599	231
Prairies	2 442	511	330	197
Pacifique	2 447	434	305	140
National	17 026	3 145	2 209	990
Autochtones	1 310	217	159	72
Femmes	345	38	22	4
				409

Source : SGD

- Près de 70 % des plaintes et griefs proviennent d'environ 5 % de la population carcérale.
- Sept pour cent des plaintes ou griefs sont attribuables aux détenus autochtones, bien que ceux-ci représentent 15 % de la population carcérale.
- En 1996, le processus même de règlement des griefs n'a fait l'objet que de 413 plaintes (2% des 23 370 plaintes et griefs présentés).

- ➔ Plus des trois quarts (76 %) des détenus placés en isolement préventif l'ont été pendant moins de 90 jours. En ce qui concerne ceux qui y ont passé plus de 90 jours (24 %), les recherches ont révélé que le transfèrement était la seule autre solution envisageable.
- ➔ Certains détenus (12 % de l'échantillon) ne souhaitaient pas être réintégrés dans la population carcérale générale.

15. FOUILLE, SAISIE ET RÉGIME DISCIPLINAIRE APPLICABLE AUX DÉTENU·S

La *LSCMLC* (art. 38 à 44, 46 à 53 et 58 à 67) prévoit un cadre habilitant, une définition et des lignes directrices concernant la fouille, la saisie et le régime disciplinaire applicable aux détenus dans les établissements fédéraux. La *Loi* établit le mandat relatif à ce régime disciplinaire et précise que les mesures disciplinaires visent à encourager chez les détenus un comportement favorisant l'ordre et la bonne marche du pénitencier. La *Loi* met l'accent en général sur l'application d'un régime disciplinaire qui soit juste, objectif et orienté vers la résolution des problèmes disciplinaires de la façon la moins contraignante possible, conformément à la sécurité de l'établissement.

La *LSCMLC* définit les divers types de fouille – fouille courante, fouille discrète, fouille par palpation, fouille à nu et examen des cavités corporelles –, prescrit les circonstances où la fouille s'impose et décrit la procédure à suivre en ce cas. La *Loi* autorise également la fouille des cellules, des visiteurs, des véhicules et des agents; elle accorde le pouvoir de saisir les éléments de preuve et les objets interdits et celui de fouiller les centres résidentiels communautaires; enfin, elle comporte l'obligation de préparer des rapports.

CONSTATATIONS

- ➔ Une très petite proportion de fouilles (moins de 1 %) ont donné lieu à une plainte ou à un grief du détenu. Les plaintes et les griefs déposés ont été rejetés dans une proportion de 80 %.

- ➔ Les données révèlent que le SCC donne rapidement suite au processus disciplinaire. La plupart des cas (80 %) sont réglés en 30 jours ou moins, et les cas qui se soldent par un verdict de non-culpabilité demandent à peu près sept jours de plus que ceux qui aboutissent à un verdict de culpabilité.

- ➔ À l'échelle du pays, environ 4 infractions sur 10 sont désignées comme étant des infractions graves. Les taux d'accusation d'infraction grave varient selon les régions de 30 % (dans la région du Pacifique) à 58 % (dans celle de l'Atlantique).

- ➔ La proportion des accusations qui se sont soldées par un verdict de culpabilité par suite d'une infraction grave varie de 62 % (en Ontario) à 88 % (au Québec). Les délinquants autochtones sont plus susceptibles d'être trouvés coupables d'infraction grave que ne le sont les délinquants non autochtones.

C. PROCESSUS ÉQUITABLES, DÉCISIONS ÉQUITABLES

14. ISOLEMENT PRÉVENTIF

La *LSCMLC* (art. 31 à 37) donne au SCC le pouvoir de recourir à l'isolement préventif pour empêcher un détenu d'entretenir des rapports avec l'ensemble des autres détenus, lorsqu'on a des motifs valables de croire que son maintien parmi la population carcérale générale compromettrait la sécurité de l'établissement ou d'une personne (qu'il s'agisse d'un employé ou d'un détenu). L'isolement préventif peut être sollicité ou non sollicité par le détenu. La *Loi* souligne les garanties procédurales qui doivent être en place pour l'admission du détenu en isolement préventif, l'examen de son cas et son retour parmi les autres détenus. Elle indique également que le recours à l'isolement préventif doit être réduit au minimum et que des efforts doivent être faits pour que le détenu retourne dans la population carcérale générale le plus tôt possible.

Les critères d'isolement ne sont pas de nature punitive mais préventive. Le détenu placé en isolement doit avoir les mêmes droits, privilèges et conditions de détention que ceux dont bénéficient les autres détenus du pénitencier, à l'exception des droits, privilèges et conditions de détention dont il ne peut jouir qu'en association avec les autres détenus et qui ne peuvent lui être raisonnablement accordés, en raison des contraintes inhérentes à l'aire d'isolement préventif et des impératifs de sécurité.

En avril 1996, la Commission Arbour a rendu public son rapport dans lequel elle a conclu qu'il existait au SCC une culture qui ne respectait pas la primauté du droit, et que la gestion de l'isolement préventif devait faire l'objet d'une surveillance judiciaire ou, autre solution possible, d'une décision par un organe indépendant. En réponse au rapport Arbour, le SCC a mis sur pied le *Groupe de travail sur l'examen de l'isolement préventif*; celui-ci vient de publier son rapport dans lequel il traite également de questions pertinentes à l'examen après cinq ans de la *LSCMLC*.

CONSTATATIONS

- Une enquête éclair a révélé qu'il y avait, au 2 février 1997, 722 délinquants en isolement préventif. De ce nombre, on comptait 113 (15,7 %) hommes autochtones et 5 (0,7 %) femmes, dont 3 autochtones.
- Quelque 49,6 % des détenus étaient en isolement à leur demande, et 50,4 % en isolement non sollicité.

- Plus de la moitié (54 %) des détenus en isolement préventif le sont pour assurer leur propre sécurité. À ceux-là s'ajoutent les détenus (42 %) qui ont été placés en isolement pour ne pas compromettre la sécurité d'une personne ou du pénitencier. Les 3 % qui restent ont été isolés pour ne pas nuire au déroulement d'une enquête pouvant mener à une accusation soit d'infraction criminelle soit d'infraction disciplinaire grave.

13. PROFESSIONNALISME DES EMPLOYES

La *LSCMLC* (alinéa 4j) reconnaît le rôle crucial que jouent les employés qualifiés, bien formés et motivés dans les efforts en vue de parvenir à l'excellence dans le domaine correctionnel et celui de la mise en liberté sous condition. Dans le cas du SCC, la *Loi* exige que les agents soient choisis et formés avec soin, et qu'on leur donne :

- la possibilité de se perfectionner;
- de bonnes conditions de travail, entre autres un milieu de travail qui soit exempt de pratiques portant atteinte à la dignité humaine;
- la possibilité de participer à l'élaboration des politiques et programmes correctionnels.

Dans le cas de la CNLC, la *Loi* insiste sur la nécessité de politiques judiciaires visant à appuyer les membres de la Commission dans la prise de décision de même que sur la formation requise pour la mise en application de ces politiques. Ces exigences ont suscité une activité considérable au SCC et à la CNLC, l'objectif étant d'assurer l'efficacité des processus de sélection des employés, de formation et d'acquisition continue du savoir, d'évaluation du rendement et d'amélioration de la qualité de vie au travail.

CONSTATIONS

→ Le SCC et la CNLC ont tous deux pris des mesures afin de développer et de maintenir le professionnalisme de leurs employés. Dans les deux organismes, les stratégies en matière de ressources humaines se caractérisent par des processus de sélection rigoureux ainsi que par la formation, le perfectionnement et l'acquisition continue du savoir, une fois le personnel choisi.

→ Le SCC a fait du programme de gestion de carrière qu'il a lancé un élément essentiel des mesures visant à assurer le professionnalisme. Le travail qui se fait dans les collèges du personnel du SCC pour procurer aux employés une formation poussée et pertinente dans des domaines clés, tels que l'évaluation du risque et la gestion du risque, en constitue le complément.

→ À la CNLC, un vaste travail a été fait pour améliorer le processus et les critères de sélection des membres.

→ La Commission s'est penchée sur la formation de ses membres et l'a adaptée afin qu'elle porte sur les connaissances les plus récentes en matière d'évaluation du risque.

→ La Commission a aussi mis au point un code de déontologie pour ses membres; elle a aussi mis en place un processus d'évaluation annuelle axé sur la qualité du processus décisionnel.

- La CNLC rend environ 30 000 décisions par année, lesquelles peuvent toutes faire l'objet d'une demande d'accès au registre des décisions.
- Les demandes d'accès au registre pour des cas particuliers augmentent chaque année et on en compte maintenant plus de 1 600 chaque année.
- Près de la moitié des demandes relatives à des cas particuliers (47 %) proviennent de victimes. Quelque 31 % proviennent des médias.
- Plus de 70 % des demandes sont traitées en moins de dix jours par la CNLC.

CONSTATIONS

En vertu de la *LSCMLC* (art. 144), la Commission est tenue de donner au public accès à ses décisions au moyen d'un registre. Ce registre rend le processus décisionnel plus transparent et permet de responsabiliser davantage les décideurs de la CNLC; il contribue à faire mieux comprendre la mise en liberté sous condition dans le public. La *Loi* autorise l'accès à des décisions particulières ainsi que l'accès aux décisions à des fins de recherche.

12. REGISTRE DES DECISIONS DE LA COMMISSION NATIONALE DES LIBERATIONS CONDITIONNELLES

- Les victimes et les groupes de victimes représentaient 40 % des observateurs aux audiences. Les médias constituaient 7 % du nombre total des observateurs. Les autres observateurs (53 %) étaient des étudiants, des juges, des députés, etc.

OBSERVATEURS AUX AUDIENCES							
	ATLANT.	QUÉBEC	ONTARIO	PRAIRIES	PACIF.	NATIONAL	
	N ^b re	%	N ^b re	%	N ^b re	%	N ^b re
1994-1995	91	17	28	5	236	43	118
							23
							50
							10
							523
							100
1995-1996	243	22	72	7	640	59	113
							10
							26
							2
							1 094
							100
1996-1997	61	9	91	13	357	51	140
							20
							56
							8
							705
							100

trouvaient en Ontario.

- Le nombre de demandes de personnes désirant assister, à titre d'observateurs, aux audiences s'est accru considérablement de 1993-1994 à 1995-1996, pour diminuer en 1996-1997. La plupart des demandes provenaient de la région de l'Ontario.
- Le nombre réel d'observateurs aux audiences a augmenté de façon marquée de 1994-1995 à 1995-1996 avant de fléchir en 1996-1997. La majorité des observateurs se

CONSTATATIONS

CONSTATIONS

- Les victimes s'adressent à la Commission de 5 500 à 6 500 fois par année. La plupart des contacts ont lieu en Ontario (80 %), mais il y a eu des augmentations constantes dans les autres régions ces dernières années. Les victimes d'agression sexuelle sont les plus susceptibles de communiquer avec le SCC ou la CNLC, suivies des victimes des crimes de violence à caractère non sexuel.

- La plupart du temps, les victimes s'adressent à la Commission par écrit ou par téléphone. Dans la majorité des cas, c'est la victime directe qui demande des renseignements généraux ou des informations concernant les audiences ou les décisions relatives à la mise en liberté sous condition.

- Les renseignements provenant des victimes sont souvent utilisés au moment de la prise de décision concernant la mise en liberté sous condition; cependant, on a éprouvé certaines difficultés pour obtenir les déclarations des victimes utilisées au tribunal.

- Selon les réactions des victimes, celles-ci sont généralement satisfaites des renseignements et de l'aide du SCC ou de la CNLC.

- 91 % ont déclaré que la personne à qui elles avaient parlé les avait aidées;
- 79 % ont déclaré avoir reçu les renseignements qu'elles avaient demandés;
- 71 % ont dit que les renseignements avaient été fournis rapidement et 78 % ont déclaré que ceux-ci étaient faciles à comprendre;
- 81 % ont précisé qu'elles avaient fourni au SCC ou à la CNLC des renseignements sur leur expérience à titre de victimes et 36 % ont présenté une déclaration officielle à cet effet;
- certaines victimes veulent plus de renseignements sur la participation des délinquants aux programmes de traitement et les résultats obtenus;
- certaines victimes aimeraient pouvoir prendre la parole aux audiences de la CNLC;

11. OBSERVATEURS AUX AUDIENCES

Les dispositions de la *LSCMLC* concernant les observateurs (parag. 140 (4)-(6)) visent à promouvoir la transparence et l'obligation de rendre compte pour la prise de décisions en matière de mise en liberté sous condition et à accroître chez le public la compréhension du processus décisionnel. Avant l'entrée en vigueur de la *LSCMLC*, les membres de la CNLC et du SCC, le détenu et tout représentant désigné par lui étaient les seules personnes qui assistaient généralement aux audiences de la CNLC. Aux termes de la *LSCMLC*, le grand public, y compris les victimes du délinquant, les médias et d'autres intéressés peuvent demander d'assister aux audiences de la CNLC.

→ Le nombre de renvois en vue d'un examen de maintien en incarcération a augmenté en chiffres absolus tout comme la proportion de ceux-ci par rapport à l'ensemble des délinquants admissibles à la libération d'office pendant l'année. De 1989-1990 à 1995-1996, le taux de renvois est passé de 4,2 % à 10,7 %. La proportion a diminué en 1996-1997 pour s'établir à 8,8 %.

TAUX DE RENVOIS PAR ANNÉE			
ANNÉE	NOMBRE DE RENVOIS	DÉTENUS ADMISSIBLES À LA LIB. D'OFFICE	TAUX (%)
1989-1990	153	3 645	4,2
1990-1991	228	3 711	6,1
1991-1992	240	3 729	6,4
1992-1993	238	3 872	6,2
1993-1994	307	4 183	7,3
1994-1995	442	4 847	9,1
1995-1996	529	4 920	10,7
1996-1997	460	5 225	8,8

Source : CNLC-SGD 30-04-1997 et SCC-SGD 02-02-1997

→ L'augmentation du nombre de renvois peut s'expliquer, en partie, par la croissance rapide de la population de délinquants sexuels sous responsabilité fédérale. Les renvois en vue d'un examen de maintien en incarcération visent généralement les délinquants sexuels (p. ex. environ 60 % des délinquants ayant fait l'objet d'un renvoi avaient commis au moins une infraction d'ordre sexuel). Entre 1989-1990 et 1994-1995, le nombre d'admissions de délinquants sexuels observé chaque année (établissements fédéraux) s'est accru de 39 %.

→ Les délinquants autochtones sont surreprésentés parmi les délinquants dont le cas est renvoyé en vue d'un maintien en incarcération; toutefois, ils ne sont pas maintenus en incarcération dans une proportion supérieure aux délinquants non autochtones.

B. TRANSPARENCE ET OBLIGATION DE RENDRE COMPTE

10. LE RÔLE DES VICTIMES

La *LSCMLC* reconnaît formellement le rôle des victimes dans les processus des services correctionnels et de la mise en liberté sous condition (art. 23, 25, 26, 101, 125, 132 et 142). La *Loi* exige que le SCC et la CNLC communiquent aux victimes des renseignements sur un délinquant lorsque celles-ci, dont la définition figure dans la *Loi*, en font la demande, et elle permet la divulgation d'autres renseignements qui seraient normalement protégés par la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. Le SCC et la CNLC doivent s'assurer que les renseignements provenant des victimes sont pris en considération dans le processus décisionnel.

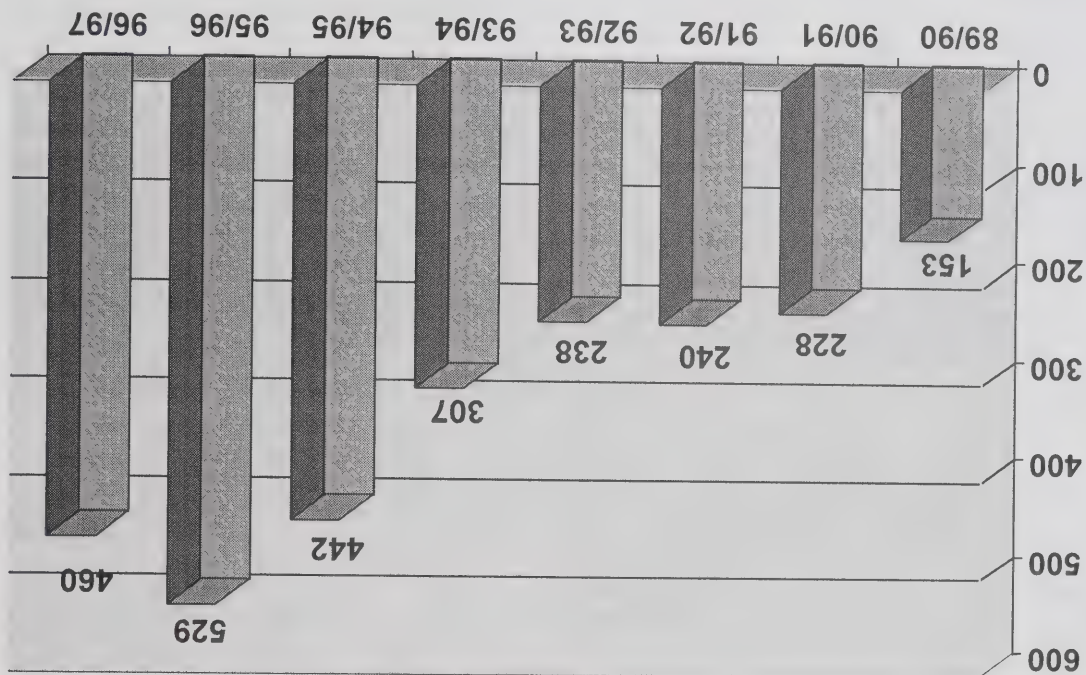
Les délinquants qui purgent une peine à la suite d'un infraction sexuelle mettant en cause un enfant peuvent être maintenus en incarcération s'il existe des motifs raisonnables de croire qu'ils commettront une autre infraction de ce genre - la notion de « dommage grave » des critères 2 et 3 ne s'applique pas en pareil cas. Les infractions sexuelles ont été inscrites à l'Annexe 1 de la *LSCMLC* et une deuxième annexe (infractions graves en matière de drogue) a été ajoutée à la *Loi*.

CONSTATIONS

Après l'entrée en vigueur de la loi, le nombre de renvois en vue d'un examen de maintien en incarcération enregistré chaque année a augmenté de façon constante pour atteindre un sommet de 529 en 1995-1996.

En 1996-1997, le nombre de renvois a diminué de 13 %, pour s'établir à 460. Le principal facteur de la diminution semble être le projet de loi C-45, qui a conféré à la CNLC le pouvoir d'imposer l'assignation à résidence comme condition de la libération d'office sans avoir à recourir au renvoi en vue d'un examen de maintien en incarcération. En 1996-1997, plus de 800 délinquants ont obtenu une libération d'office assortie d'une assignation à résidence.

NOMBRE DE RENVOIS EN VUE D'UN EXAMEN DE MAINTIEN EN INCARCÉRATION



Source : CNLC-SGD 30-04-1997

- Depuis l'entrée en vigueur de la *LSCMLC*, le nombre et la proportion des semi-libertés et des libérations conditionnelles totales ont diminué par rapport au total des mises en liberté sous condition.
- Le nombre de semi-libertés a régressé pour s'établir à 2 693 (28 % des mises en liberté).
 - Le nombre de libérations conditionnelles totales est tombé à 1 737 (18 % des mises en liberté).
 - Le nombre de mises en liberté d'office a enregistré une hausse constante pour atteindre 4 801 ou 50 % des mises en liberté.
 - Le nombre de mises en liberté à l'expiration de la peine (DEM) (p. ex. les délins-quants maintenus en incarcération) a varié de 3 % à 7 % des mises en liberté.

MISES EN LIBERTÉ ANNUELLES					
	SEMI-LIBERTÉ ¹	LIB. COND. TOTALE	LO	DEM	TOTAL
	Nbre	Nbre	Nbre	Nbre	Nbre
	%	%	%	%	%
1990-1991	3 807	2 082	3 445	681	10 015
1991-1992	4 204	2 258	3 491	746	10 699
1992-1993	4 755	2 575	3 639	569	11 538
1993-1994	4 294	2 609	3 518	282	10 703
1994-1995	3 834	2 232	3 915	370	10 351
1995-1996	3 164	1 997	4 459	418	10 058
1996-1997	2 693	1 737	4 801	445	9 676

¹ On ne dispose pas de renseignements précis sur le nombre de semi-libertés pour la période antérieure à 1993-1994. Source : SIG, SGD.

9. MAINTIEN EN INCARCÉRATION

Comme cela a été mentionné plus haut, les délinquants sont admissibles à la libération d'office aux deux tiers de leur peine. Toutefois, un détenu peut être maintenu sous garde jusqu'à la fin de sa peine en vertu des dispositions de la *Loi* relatives au maintien en incarcération (art. 129 à 132). Le maintien en incarcération remonte à 1986. Le délinquant peut être maintenu en incarcération jusqu'à l'expiration de sa peine en fonction des trois critères suivants :

1. il purge une peine à la suite d'une infraction figurant à l'Annexe I (infractions de violence) ou à l'Annexe II (infractions en matière de drogue);
2. l'infraction doit avoir causé la mort ou un dommage grave;
3. il doit y avoir des motifs raisonnables de croire que le délinquant risque de commettre, avant l'expiration de sa peine, une infraction causant la mort ou un dommage grave, ou une infraction grave liée à la drogue.

→ En 1996-1997, les libérations d'office constituaient environ 50 % des mises en liberté de délinquants sous responsabilité fédérale, et 33% des délinquants en liberté dans la collectivité avaient été libérés sous ce régime.

→ Environ 40 % des délinquants qui ont mené à terme leur période de liberté d'office avaient été libérés au cours des 6 mois précédant la date d'expiration de leur peine.

← La population incarcérée a augmenté d'environ 30 % de 1986-1987 à 1996-1997, tandis que le nombre de délinquants qui sont demeurés incarcérés jusqu'à la date de leur libération d'office s'est accru de 58 %, la croissance la plus forte s'étant produite dans les années qui ont suivi l'entrée en vigueur de la *LSCMLC*. Le nombre de délinquants encore incarcérés à la date prévue pour leur libération d'office a atteint 36 % de la population incarcérée après être demeuré autour de 30 % avant l'entrée en vigueur de la loi.

POPULATIONS INCARCÉRÉES ET LIBÉRATION D'OFFICE					
	Incarcérées	Nombre Variation %	Dont la date de la LO ¹ est atteinte	Nombre Variation %	% de del. incarcérées Dont la date de la LO est atteinte
1987-1988	10 100	-1,2	10 100	+1,2	100,0
1988-1989	10 100	-1,2	10 100	+1,2	100,0
1989-1990	10 100	-1,2	10 100	+1,2	100,0
1990-1991	10 100	-1,2	10 100	+1,2	100,0
1991-1992	10 100	-1,2	10 100	+1,2	100,0
1992-1993	10 100	-1,2	10 100	+1,2	100,0
1993-1994	10 100	-1,2	10 100	+1,2	100,0
1994-1995	10 100	-1,2	10 100	+1,2	100,0
1995-1996	10 100	-1,2	10 100	+1,2	100,0
1996-1997	10 100	-1,2	10 100	+1,2	100,0
1997-1998	10 100	-1,2	10 100	+1,2	100,0
1998-1999	10 100	-1,2	10 100	+1,2	100,0
1999-2000	10 100	-1,2	10 100	+1,2	100,0
2000-2001	10 100	-1,2	10 100	+1,2	100,0
2001-2002	10 100	-1,2	10 100	+1,2	100,0
2002-2003	10 100	-1,2	10 100	+1,2	100,0
2003-2004	10 100	-1,2	10 100	+1,2	100,0
2004-2005	10 100	-1,2	10 100	+1,2	100,0
2005-2006	10 100	-1,2	10 100	+1,2	100,0
2006-2007	10 100	-1,2	10 100	+1,2	100,0
2007-2008	10 100	-1,2	10 100	+1,2	100,0
2008-2009	10 100	-1,2	10 100	+1,2	100,0
2009-2010	10 100	-1,2	10 100	+1,2	100,0
2010-2011	10 100	-1,2	10 100	+1,2	100,0
2011-2012	10 100	-1,2	10 100	+1,2	100,0
2012-2013	10 100	-1,2	10 100	+1,2	100,0
2013-2014	10 100	-1,2	10 100	+1,2	100,0
2014-2015	10 100	-1,2	10 100	+1,2	100,0
2015-2016	10 100	-1,2	10 100	+1,2	100,0
2016-2017	10 100	-1,2	10 100	+1,2	100,0
2017-2018	10 100	-1,2	10 100	+1,2	100,0
2018-2019	10 100	-1,2	10 100	+1,2	100,0
2019-2020	10 100	-1,2	10 100	+1,2	100,0
2020-2021	10 100	-1,2	10 100	+1,2	100,0
2021-2022	10 100	-1,2	10 100	+1,2	100,0
2022-2023	10 100	-1,2	10 100	+1,2	100,0
2023-2024	10 100	-1,2	10 100	+1,2	100,0
2024-2025	10 100	-1,2	10 100	+1,2	100,0
2025-2026	10 100	-1,2	10 100	+1,2	100,0
2026-2027	10 100	-1,2	10 100	+1,2	100,0
2027-2028	10 100	-1,2	10 100	+1,2	100,0
2028-2029	10 100	-1,2	10 100	+1,2	100,0
2029-2030	10 100	-1,2	10 100	+1,2	100,0
2030-2031	10 100	-1,2	10 100	+1,2	100,0
2031-2032	10 100	-1,2	10 100	+1,2	100,0
2032-2033	10 100	-1,2	10 100	+1,2	100,0
2033-2034	10 100	-1,2	10 100	+1,2	100,0
2034-2035	10 100	-1,2	10 100	+1,2	100,0
2035-2036	10 100	-1,2	10 100	+1,2	100,0
2036-2037	10 100	-1,2	10 100	+1,2	100,0
2037-2038	10 100	-1,2	10 100	+1,2	100,0
2038-2039	10 100	-1,2	10 100	+1,2	100,0
2039-2040	10 100	-1,2	10 100	+1,2	100,0
2040-2041	10 100	-1,2	10 100	+1,2	100,0
2041-2042	10 100	-1,2	10 100	+1,2	100,0
2042-2043	10 100	-1,2	10 100	+1,2	100,0
2043-2044	10 100	-1,2			

Source : SIG, SGD. ¹ Peut comprendre les délinquants dont la liberté d'office a été révoquée et dont la date de mise en liberté est de nouveau atteinte.

PROPORTION DES EXAMENS EXPÉDITIFS PAR RAPPORT À L'ENSEMBLE DES EXAMENS EN VUE D'UNE LIBÉRATION CONDITIONNELLE TOTALE (AVANT LA LIBÉRATION)					
	1992-1993	1993-1994	1994-1995	1995-1996	1996-1997
Tous les examens	7 243	7 310	7 162	6 092	4 632
PEE	516	1 645	1 935	1 720	1 685
Proportion	7 %	23 %	27 %	28 %	36 %

Source : SGD

- De 1993-1994, la première année complète où la nouvelle loi a été appliquée, à 1996-1997, la proportion des examens expéditifs par rapport à l'ensemble des examens effectués en vue de la libération conditionnelle totale est passée de 23 à 36 % (avant la libération).

- Les examens expéditifs représentent 36 % de tous les examens effectués en vue de la libération conditionnelle totale et 54 % de tous les cas de libération conditionnelle totale.
- La PEE a entraîné le retour dans la collectivité d'un grand nombre de délinquants à faible risque, soit environ 1 100 par année.

- Une très grande proportion des délinquants admissibles à la PEE sont mis en liberté. Plus de 80 % des délinquants dont on a examiné le cas selon cette procédure ont obtenu une libération conditionnelle totale. Par comparaison, environ 20 % des délinquants pour lesquels on a utilisé le processus ordinaire se sont vu accorder une mise en liberté.

- En instaurant la procédure d'examen expéditif, le législateur voulait faire en sorte que les délinquants à faible risque soient libérés à la date de leur admissibilité à la libération conditionnelle totale (DALCT) ou peu après.
- Dans la période qui a suivi l'entrée en vigueur de la *LSCMLC*, les délinquants admissibles à la PEE ont été libérés en moyenne dans les 15 jours suivant la DALCT.
- Avant l'adoption de la *Loi*, les délinquants qui auraient été admissibles à l'examen expéditif étaient libérés en moyenne 114 jours après la DALCT.

- Les délinquants autochtones représentaient 15 % de la population carcérale, mais seulement 7 % des délinquants admissibles à la PEE.

8. LIBÉRATION D'OFFICE

La *LSCMLC* a aboli la remise de peine. Avant 1992, les détenus pouvaient accumuler une remise de peine allant jusqu'au tiers de leur peine. En vertu de la *LSCMLC*, tous les détenus (à l'exception de ceux condamnés à perpétuité et de ceux qui purgent une peine de durée indéterminée) peuvent obtenir une libération d'office aux deux tiers de leur peine, s'ils n'ont

- Le nombre d'examen en vue d'une libération conditionnelle totale a diminué régulièrement depuis l'entrée en vigueur de la *LSCMLC*. Entre 1992-1993 et 1996-1997, ce nombre est passé de 7 200 à 4 600 (une baisse de 36 %).
- Au cours de la même période, le nombre de délinquants sous responsabilité fédérale en liberté conditionnelle totale a diminué de 9 %, pendant que le nombre de délinquants incarcérés a augmenté de 12 %. Dans les régions, la diminution du nombre d'examen en vue d'une libération conditionnelle s'est située entre 18 %, en Ontario, et 49 %, au Québec.

EXAMENS DES CAS EN VUE D'UNE LIBÉRATION CONDITIONNELLE TOTALE (AVANT LA LIBÉRATION)						
	ATL.	QÜE.	ONT.	P.R.	PAC.	CAN.
1992-1993	850	2 753	1 447	1 479	714	7 243
1993-1994	897	2 477	1 712	1 485	739	7 310
1994-1995	921	2 235	1 757	1 570	679	7 162
1995-1996	769	1 872	1 533	1 326	592	6 092
1996-1997	512	1 421	1 186	1 119	394	4 632

Comprend seulement les examens à la suite desquels la Commission a décidé d'octroyer (ou ordonner) ou de refuser (ou ne pas ordonner) la libération conditionnelle totale. Source : SGD

- On constate que le taux de succès de la libération conditionnelle est élevé pour une grande proportion des délinquants libérés à la suite du processus ordinaire ou de l'examen expéditif. En 1996-1997, le taux de succès a été de 92 % pour la libération conditionnelle ordinaire et de 85 % pour la libération associée à la PBE.
- Les données font ressortir des différences entre les deux types de libération :
- En 1996-1997, une plus grande proportion des délinquants en liberté conditionnelle ordinaire ont mené à terme leur période de liberté (72 % contre 56 %).
 - Une moins grande proportion de ces délinquants ont vu leur liberté révoquée pour manquement aux conditions (20 % contre 29 %).
 - Une moins grande proportion de ces délinquants ont vu leur liberté révoquée à la suite d'une nouvelle infraction (8 % contre 15 %).
- La récidive avec violence a été faible pour les deux groupes de délinquants (1 % à 2 %).
- La proportion des examens expéditifs par rapport à l'ensemble des examens effectués par la CNLC en vue de la libération conditionnelle totale n'a cessé d'augmenter dans les années qui ont suivi l'entrée en vigueur de la *LSCMLC*.

LIBÉRATION CONDITIONNELLE TOTALE

7.

La libération conditionnelle totale (art. 120 à 124 et 128 de la *LSCMLC*) permet aux délinquants de réintégrer graduellement la collectivité sous la surveillance et avec l'aide d'agents. En apportant des modifications à la libération conditionnelle totale en vertu de la *LSCMLC*, on a voulu réagir aux inquiétudes du public quant à la sécurité et concentrer les efforts sur les criminels violents à risque élevé. On a donc souligné de nouveau l'importance de faire une évaluation rigoureuse du risque lors de l'examen des dossiers de délinquants violents en vue d'une libération conditionnelle. Par ailleurs, on a mis en place un nouveau mécanisme pour les délinquants non violents : la procédure d'examen expéditif (PEE). L'intention du législateur était de mettre à la disposition des autorités correctionnelles un processus plus efficace pour l'examen des dossiers de libération conditionnelle. Les dispositions relatives à la PEE (art. 125 et 126) ne permettaient pas de devancer l'admissibilité à la libération conditionnelle, mais de faire en sorte que les délinquants qui le méritaient soient mis en liberté conditionnelle totale à la date de leur admissibilité à ce type de mise en liberté, plutôt que plusieurs mois plus tard à cause de retards administratifs.

La plupart des délinquants (autres que ceux qui purgent une peine d'emprisonnement à perpétuité ou d'une durée indéterminée) continuent d'être admissibles à la libération conditionnelle totale après avoir purgé le tiers de leur peine. Tous ceux qui purgent une première peine dans un pénitencier et qui n'ont pas été condamnés pour une infraction avec violence (annexe I, meurtre), ou pour une infraction grave en matière de drogue (annexe II) pour laquelle le juge a fixé à la moitié de la peine l'admissibilité à la libération conditionnelle, doivent bénéficier de la procédure d'examen expéditif. Il y a deux différences entre la procédure d'examen expéditif et le processus ordinaire :

- Il n'y a pas initialement d'audience de libération conditionnelle; l'examen expéditif se fait par étude de dossier plutôt que par audience en présence de membres de la CNLC et du délinquant.
- Les critères qu'on utilise pour déterminer si le délinquant devrait être mis en liberté sont différents de ceux utilisés pour la libération conditionnelle ordinaire. Dans le processus ordinaire, il faut évaluer si le risque de récidive n'est pas inacceptable pour la société et si la libération favorisera la réinsertion sociale du délinquant. Dans la procédure d'examen expéditif, les critères sont plus serrés : il s'agit de déterminer si le délinquant commettra une infraction accompagnée de violence avant l'expiration de sa peine. S'il n'existe aucun motif raisonnable de le croire, la Commission doit ordonner la mise en liberté du délinquant.

CONSTATATIONS

- La libération conditionnelle totale est un élément essentiel du programme de mise en liberté sous condition. Chaque année, entre 50 et 60 % des délinquants en liberté dans la collectivité bénéficient de cette forme de liberté.

- Il y a une corrélation directe entre la participation réussie à un programme de semi-liberté et le succès des mises en liberté sous condition ultérieures. Les éléments qui permettent le mieux de prévoir le résultat de la semi-liberté sont le score obtenu dans l'Echelle d'ISR (l'Echelle d'ISR permet de mesurer le risque associé aux antécédents criminels), l'octroi d'une permission de sortir et la participation aux programmes communautaires.
- ➔ Plus des trois quarts des délinquants à qui on avait accordé une permission de sortir ont mené à bien leur semi-liberté, tandis que dans le cas de ceux qui n'ont pas eu de permission de sortir, moins des deux tiers ont réussi leur semi-liberté.
- ➔ Les délinquants en semi-liberté qui ont participé à des programmes communautaires recommandés ont présenté un taux de réussite près de cinq fois plus élevé que les délinquants qui n'ont pas participé à des programmes recommandés.
- ➔ Quelque 90 % des délinquants jugés comme présentant un faible risque selon l'Echelle d'ISR ont mené à bien leur période de semi-liberté.
- ➔ En moyenne, les délinquants purgent maintenant une partie légèrement plus longue de leur peine au pénitencier avant de bénéficier de leur première semi-liberté, mais on s'y attendait lorsqu'on a modifié l'admissibilité à la semi-liberté dans la *LSCMLC* (du sixième de la peine à six mois avant la libération conditionnelle totale).
- ➔ La semi-liberté contribue à la protection du public et à la réinsertion sociale des délinquants. Le taux de succès de la semi-liberté n'a cessé d'augmenter depuis l'entrée en vigueur de la *LSCMLC* (de 92 % en 1992-1993 à 96 % en 1996-1997), et le taux de récidive, notamment en ce qui concerne les infractions avec violence, a diminué.
- ➔ La semi-liberté menée à terme - le délinquant demeure dans la collectivité, sous surveillance, jusqu'à l'expiration de sa période de semi-liberté ou jusqu'à la fin de sa peine; révocation de la semi-liberté pour manquement aux conditions - interventions permettant de diminuer le risque que le délinquant présente pour la collectivité. On juge qu'elles constituent un élément du succès des programmes de mise en liberté sous condition mentionnés plus haut.
- On considère que toute forme de mise en liberté est un échec lorsqu'elle est révoquée à la suite d'une nouvelle infraction du délinquant (récidive).
- Nota :** Voici comment on définit les taux de succès :

Type de mise en liberté	Taux de réussite (1996-1997)
Semi-liberté	96 %
Libération conditionnelle totale (ordinaire)	92 %
Libération conditionnelle totale (PBE)	85 %
Libération d'office	87 %

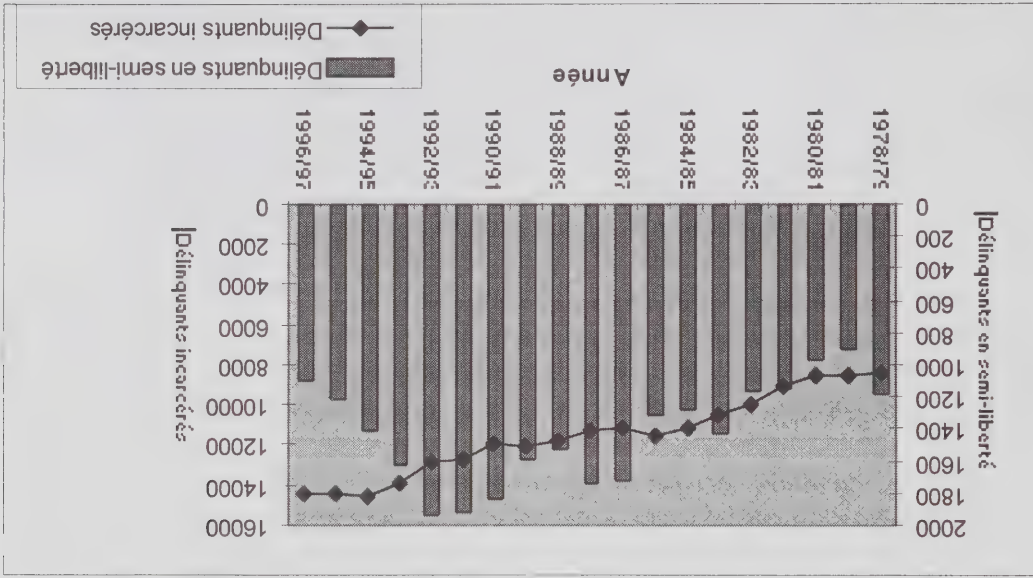
3. La CNLC n'examine plus systématiquement le cas des délinquants admissibles à la semi-liberté, qui doivent maintenant présenter une demande par écrit. L'entrée en vigueur du projet de loi C-55 en 1997 a permis d'étendre la procédure d'examen expéditif aux délinquants en semi-liberté et de procéder à l'examen automatique des cas qui répondent aux critères prévus à l'article 125.

CONSTATIONS

→ Le nombre de délinquants incarcérés a augmenté, mais le nombre de délinquants mis en semi-liberté a diminué. En 1996-1997, le nombre de détenus avait atteint environ 14 500, une hausse de 71 % par rapport à 1978-1979, et de 12 % par rapport à 1992-1993, année de l'entrée en vigueur de la *LSCMLC*.

→ Le nombre de délinquants en semi-liberté a atteint un sommet en 1992-1993, puis il a diminué dans les années subséquentes, pour finalement chuter à 1 079 en 1996-1997, année où il était de 13 % inférieur à celui de 1978-1979.

COMPARAISON ENTRE LE NOMBRE DE DÉLINQUANTS EN SEMI-LIBERTÉ ET LE NOMBRE DE DÉLINQUANTS INCARCÉRÉS



→ Entre avril 1990 et mars 1996, le nombre de dossiers examinés par la CNLC en vue de la semi-liberté a diminué de 46 %. Cette baisse pourrait s'expliquer comme suit :

- Un nombre important de détenus admissibles à la procédure d'examen expéditif (PEE) ont choisi de ne pas présenter de demande de semi-liberté.
- L'entrée en vigueur des dispositions relatives aux placements à l'extérieur et aux PSSB de 60 jours a fait baisser le nombre annuel de mises en semi-liberté.
- Les changements apportés à l'admissibilité à la semi-liberté et la réduction du taux d'octroi de la semi-liberté.

PLACEMENTS À L'EXTÉRIEUR ET NOMBRE DE DÉTENU·ES EN AVANT BÉNÉFICIE			
Proportion par rapport aux délinquants incarcérés	Détenu·es	Placements à l'extérieur	
		1994-1995	1995-1996
2 %	286	742	844
2 %	315		

Source : SGD

- ➔ Dans la plupart des cas, les placements à l'extérieur ont donné à des délinquants non spécialisés la possibilité de travailler dans des milieux divers.
- ➔ Les délinquantes représentent 1 % des délinquants ayant bénéficié d'un placement à l'extérieur, et les délinquants autochtones, 8 %. Voilà qui donne à penser qu'on n'a pas suffisamment recours à ce programme pour ces deux groupes, étant donné leur nombre dans la population carcérale (2 % de femmes, 15 % de délinquants autochtones).

- ➔ Voici les moments auxquels les délinquants ont bénéficié d'un placement à l'extérieur :
- 1 délinquant sur 6 ayant bénéficié d'un placement à l'extérieur a eu son premier placement avant sa date d'admissibilité à la semi-liberté;
- 1 délinquant sur 4 ayant bénéficié d'un placement à l'extérieur s'est vu accorder son premier placement entre la date de son admissibilité à la semi-liberté et la date de son admissibilité à la libération conditionnelle totale;
- 1 délinquant sur 4 s'est vu accorder son premier placement à l'extérieur entre la date de son admissibilité à la libération conditionnelle totale et celle à laquelle il a fini de purger la moitié de sa peine;
- 4 délinquants sur 10 ont bénéficié de leur premier placement à l'extérieur après avoir purgé la moitié de leur peine.

6. SEMI-LIBERTÉ

La semi-liberté (art. 99, 119 et 122 de la *LSCMLC*) est une forme de mise en liberté qu'on accorde aux détenus sous responsabilité fédérale depuis 1969. Avec l'adoption de la *LSCMLC*, trois modifications d'importance ont été apportées :

1. Les dispositions législatives antérieures prévoyaient divers motifs d'octroi de la semi-liberté, notamment le travail communautaire. Au sens de la *LSCMLC*, la semi-liberté vise à préparer le délinquant à la libération conditionnelle totale ou à la libération d'office.
2. La date d'admissibilité à la semi-liberté a été modifiée : au lieu d'y être admissible après avoir purgé le sixième de sa peine, le délinquant y est admissible six mois avant d'être admissible à la libération conditionnelle totale. Les détenus qui purgent une peine de plus de trois ans sont donc admissibles à la semi-liberté plus tard au cours de leur peine qu'avant l'entrée en vigueur de la *LSCMLC*.

→ Avant l'entrée en vigueur de la *LSCMLC*, le nombre de PS avait commencé à diminuer, et cette tendance s'est poursuivie dans les années qui ont suivi l'adoption de la *Loi*. En effet, de 1990-1991 à 1995-1996, il y a eu une diminution de 22 % du nombre de PSAB et de 46 % du nombre de PSSF.

→ Le nombre de PSSF accordées dans les établissements à sécurité moyenne a diminué de 70 % entre 1990-1991 et 1995-1996.

→ Le nombre de PS pour rapports familiaux a diminué et on n'a pas eu recours aux PS pour responsabilités parentales.

→ Il semble que les dispositions de la *LSCMLC* sur la procédure d'examen expéditif aient eu des effets sur les PS. Elles ont entraîné une diminution du nombre de délinquants à faible risque dans les établissements et de la période pendant laquelle ces délinquants restent incarcérés avant leur première mise en liberté et, par conséquent, peut-être une diminution des sorties qui leur sont accordées.

→ L'augmentation du nombre de délinquants condamnés pour une infraction accompagnée de violence est un autre facteur qui peut avoir eu des effets sur les PS. En 1986-1987, 58 % des détenus purgeaient une peine pour une infraction avec violence. En 1995-1996, presque 8 détenus sur 10 étaient incarcérés pour une infraction avec violence (infraction visée à l'annexe I, meurtre).

→ Les délinquants autochtones sont sous-représentés dans le programme des PS. Même s'ils représentent 15 % de la population carcérale, ils n'obtiennent que 9 % des PS pour réinsertion sociale et 5 % des PSSF pour réinsertion sociale.

5. PLACEMENTS À L'EXTÉRIEUR

Le programme de placements à l'extérieur (art. 18 de la *LSCMLC*) offre aux détenus la possibilité de travailler en dehors du pénitencier. Ils doivent toutefois retourner au pénitencier ou à la maison de transition chaque soir. Les placements à l'extérieur sont autorisés par le SCC. Ils ressemblent aux permissions de sortir quant à leurs critères, et à la semi-liberté pour ce qui est de leur durée (jusqu'à 60 jours avec possibilité de renouvellement). Le programme de placements à l'extérieur permet aux détenus de participer à un programme structuré de travail ou de service à la collectivité.

CONSTATATIONS

→ D'après des données de 1994-1995 et 1995-1996, environ 300 détenus ont fait l'objet de quelque 800 placements à l'extérieur par année. Avant l'entrée en vigueur de la *LSCMLC*, environ 350 semi-libertés étaient accordées chaque année pour les mêmes fins que les placements à l'extérieur.

→ Les détenus bénéficiant de placements à l'extérieur représentaient environ 2 % de la population carcérale.

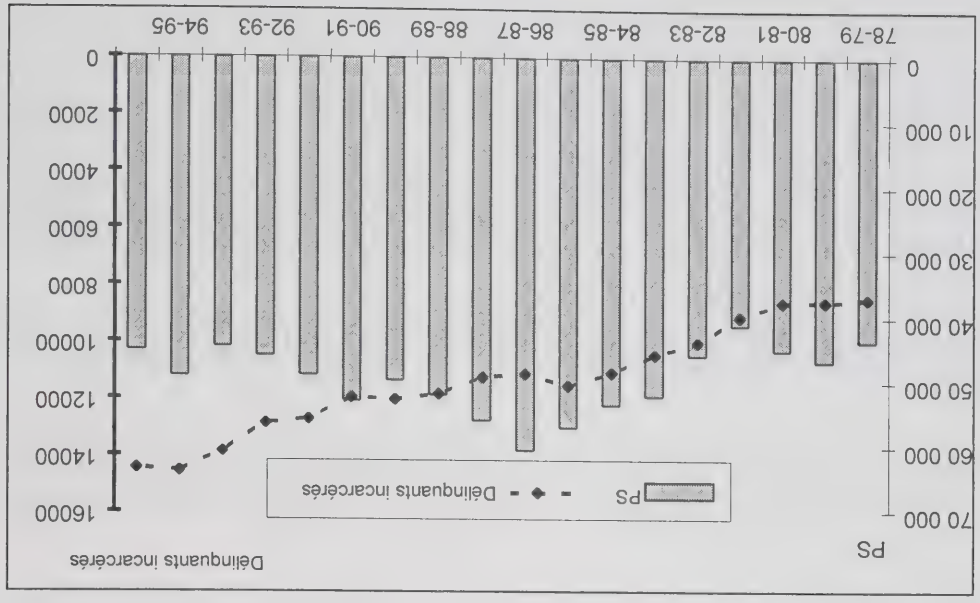
4. PERMISSIONS DE SORTIR

Les permissions de sortir (PS) permettent aux détenus de s'absenter du pénitencier sous certaines conditions et à des fins restreintes et précises. La *LSCMLC* prévoit qu'on peut accorder une permission de sortir pour six motifs : raisons médicales, raisons administratives, raisons humanitaires, service à la collectivité, rapports familiaux et développement personnel. Avec la *LSCMLC*, on a apporté des modifications à l'autorité décisionnelle, à l'objectif, à la durée, à la fréquence et aux critères d'octroi des permissions de sortir. Il existe deux types de permissions de sortir : avec escorte (art. 17) et sans escorte (art. 115 à 118).

CONSTATIONS

- ➔ On a recours aux PS pour appuyer le plan correctionnel et la réinsertion sociale.
- ➔ Il y a une corrélation directe entre la participation réussie à un programme de PS et le succès des mises en liberté sous condition ultérieures.
- ➔ Les détenus qui se voient accorder des permissions de sortir avec escorte (PSAE) et des permissions de sortir sans escorte (PSSE) présentent des risques moins grands. Les deux tiers environ des délinquants auxquels on accorde une PS pour réinsertion sociale en sont à leur première peine d'incarcération dans un pénitencier fédéral. Les PS pour réinsertion sociale peuvent être accordées pour les motifs suivants : service à la collectivité, rapports familiaux et développement personnel.
- ➔ Le taux de succès des PS est très élevé, soit d'environ 99 %.
- ➔ Même si la population carcérale augmente de façon constante, le nombre de détenus qui obtiennent des PS diminue de façon générale.

NOMBRE DE PS ET DELINQUANTS INCARCERÉS



Dans le cas de ces délinquants, les juges sont habilités à fixer la date d'admissibilité à la libération conditionnelle à la moitié de la peine ou à dix ans, selon la plus courte éventualité, plutôt qu'au tiers de la peine.

Si l'admissibilité d'un auteur d'infraction grave en matière de drogue est établie par un juge, il n'est plus admissible à l'examen expéditif et ne peut se voir ordonner la libération conditionnelle totale par la Commission après avoir purgé le tiers de sa peine. La détermination judiciaire de l'admissibilité à la libération conditionnelle entraîne aussi l'inadmissibilité du délinquant à l'examen expéditif en vue de la semi-liberté, et il ne peut donc pas avoir droit à la semi-liberté au sixième de sa peine.

CONSTATATIONS

- Depuis l'entrée en vigueur de la *LSCMC*, les dispositions relatives à la détermination judiciaire ont été appliquées à moins de 4 % des cas possibles.
- La détermination judiciaire est utilisée principalement dans le cas des délinquants violents, selon la définition donnée à l'annexe I de la *LSCMC*.
- On l'applique aussi, mais moins souvent, aux auteurs d'une infraction grave en matière de drogue, selon la définition donnée à l'annexe II de la *LSCMC*.

RECOURS À LA DÉTERMINATION JUDICIAIRE DEPUIS 1992, SELON LE TYPE D'INFRACTION			
Type d'infraction	Détermination judiciaire	Pas de détermination judiciaire	Total
Annexe I Annexe II Total I et II	559 (3,9 %) 73 (1,8 %) 632 (3,5 %)	13 653 (96,1 %) 3 886 (98,2 %) 17 539 (96,5 %)	14 212 (100 %) 3 959 (100 %) 18 171 (100 %)

Source : SGD

- Les délinquants dont l'admissibilité à la libération conditionnelle est fixée par détermination judiciaire obtiennent moins souvent que les autres une libération conditionnelle et sont plus souvent mis en liberté d'office.
- Ils sont maintenus en incarcération deux fois plus souvent que les délinquants n'ayant pas fait l'objet d'une détermination judiciaire.
- Les délinquants autochtones représentent 17 % des cas de détermination judiciaire, mais seulement 15 % de la population carcérale.

2. CLASSEMENT DES DÉTENU·ES SELON LE NIVEAU DE SÉCURITÉ

L'article 30 de la *LSCMLC* exige que le SCC assigne à chaque délinquant une cote de sécurité selon les catégories dites maximale, moyenne et minimale, en se fondant sur l'évaluation du risque. Il exige également que le SCC donne, par écrit, à chaque délinquant les motifs à l'appui de l'assignation d'une cote de sécurité ou du changement de celle-ci.

Le classement des délinquants selon le niveau de sécurité fait partie des efforts que le SCC a déployés au cours de la dernière décennie pour mettre en place des outils d'évaluation et des protocoles normalisés dans le but de guider les décisions liées au processus correctionnel, depuis l'admission du délinquant jusqu'à l'expiration de sa peine. Si on classe les délinquants selon le niveau de sécurité, c'est qu'on croit qu'il existe des différences mesurables entre eux. Cette opinion s'appuie sur des données de plus en plus nombreuses prouvant que les délinquants peuvent être groupés selon des catégories précises en fonction de leur capacité d'adaptation au milieu carcéral, du risque d'évasion qu'ils présentent et du danger pour la sécurité du public en cas d'évasion.

CONSTATATIONS

- On assigne une cote de sécurité à chaque délinquant dès son admission au pénitencier.
- Selon les études sur l'Échelle de classement par niveau de sécurité utilisée par le SCC, cet outil s'avère efficace pour l'évaluation du risque en vue du placement initial du délinquant au niveau de sécurité maximale, moyenne ou minimale.
- Les trois quarts des délinquants sont placés dans des établissements dont le niveau de sécurité correspond à leur propre niveau de sécurité.
- Il faudra continuer d'améliorer l'Échelle de classement par niveau de sécurité pour qu'elle puisse s'appliquer de manière efficace aux délinquants autochtones et aux délinquantes.
- On effectue actuellement des travaux de recherche en vue d'élaborer des méthodes pour le reclassement ultérieur des délinquants en fonction de leur comportement au pénitencier.

3. DÉTERMINATION JUDICIAIRE DE L'ADMISSIBILITÉ À LA LIBÉRATION CONDITIONNELLE

Aux termes de l'article 203 de la *LSCMLC* (article 743.6 du *Code criminel*), un nouveau pouvoir permet aux juges de prolonger la peine que les criminels violents, les auteurs d'infractions graves en matière de drogue et les auteurs d'infractions liées au crime organisé (ajoutées en 1997) doivent passer en prison avant d'être admissibles à la libération conditionnelle.

A. SÉCURITÉ DU PUBLIC ET REINSÉRTION SOCIALE

1. INFORMATION SUR LES DÉLINQUANTS

Aux termes de l'article 23 de la *LSCMLC*, le Service correctionnel du Canada (SCC) doit, dans les meilleurs délais, prendre toutes les mesures possibles pour obtenir des renseignements précis sur tous les délinquants condamnés ou transférés. L'article 726.2 du *Code criminel* exige que, lors du prononcé de la peine, le tribunal donne ses motifs, et l'article 743.2 exige que le tribunal transmette au SCC ses motifs et recommandations relatifs à la peine imposée, ainsi que tous rapports pertinents qui lui ont été soumis et tous renseignements concernant l'administration de cette peine.

La collecte et la communication de renseignements sur les délinquants constituent un problème de longue date. On a constaté des difficultés de communication entre les diverses autorités correctionnelles et entre les divers éléments du système de justice (p. ex. entre la police et les services correctionnels). Il y a également eu des problèmes de cette nature entre le SCC et la Commission nationale des libérations conditionnelles (CNLC). Dans son rapport de 1994, puis dans celui de 1996, le vérificateur général a souligné qu'il fallait obtenir de meilleurs renseignements sur les antécédents criminels des délinquants.

CONSTATATIONS

- Le SCC a signé une entente officielle avec neuf provinces et pris des arrangements officiels avec d'autres autorités. Pour le SCC, les coûts annuels des ententes de communication de renseignements représentent environ 500 000 \$. Les frais sont surtout occasionnés par les photocopies et l'accès aux ordinateurs.
- Le SCC ne reçoit pas toujours l'information dans des délais raisonnables et, dans certains cas, il lui est difficile de vérifier l'existence même de cette information. Lors d'un sondage éclair, voici dans quelle mesure l'information reçue était complète quatre mois après l'admission au pénitencier :

Type d'information	% de l'information disponible
Enquête communautaire	86 %
postsentencielle	
Commentaires du juge	84 %
Dossier SED	51 %
Rapport de police	94 %

- Les constatations révèlent cependant que la CNLC, contrairement au SCC, reçoit habituellement l'information de sources extérieures à temps pour la prise de décision.
- Le SCC a encore de la difficulté à obtenir les dossiers de jeune contrevenant des délinquants, qui contiennent des données importantes pour l'évaluation du risque. Dans 28 % des cas examinés, les dossiers de jeune contrevenant étaient absents de la documentation.

La partie III, intitulée « Enquêteur correctionnel » crée la fonction d'ombudsman pour le système correctionnel fédéral et précise les pouvoirs et les responsabilités du Bureau à l'intérieur d'un cadre législatif bien défini. Les attributions du Bureau sont de mener « des enquêtes sur les problèmes des délinquants liés aux décisions, recommandations, actes ou omissions qui proviennent du commissaire (du Service correctionnel) ou d'une personne sous son autorité ou exerçant des fonctions en son nom qui affectent les délinquants individuellement ou en groupe.

Votre contribution

Le titre du présent document (*Pour une société juste, paisible et sûre*) reflète le fait que la réforme du droit est un long processus. Après plus de cinq ans d'application de ces dispositions législatives, le temps est venu de faire le point, de consulter les intéressés et d'apporter les modifications qui s'imposent. Pour ce faire, le portefeuille du Solliciteur général a mené des études de recherche et d'évaluation dont les principales conclusions sont résumées dans le présent document. Il est possible d'obtenir un rapport plus détaillé sur Internet (<http://www.sgc.gc.ca/fccra>), sur CD-ROM ou sur papier en écrivant à l'adresse ci-dessous.

Le présent document fournit des renseignements généraux sur des aspects clés de l'application de la *LSCMLC*. Nous vous invitons à formuler des commentaires sur ces aspects ou sur toute autre question. Il convient de déterminer si des améliorations doivent être apportées au cadre législatif ou à la mise en oeuvre des dispositions. La *LSCMLC* a été modifiée deux fois depuis son entrée en vigueur (en 1996, amélioration du système de calcul des peines (projet de loi C-45) et, en 1997, modification de l'admissibilité à la semi-liberté (projet de loi C-55)) et peut toujours faire l'objet d'améliorations. Notre objectif commun, c'est de créer des collectivités justes, paisibles et sûres. Nous avons peut-être des points de vue différents sur la meilleure façon d'y arriver, mais ce n'est qu'un moyen d'un dialogue ouvert et franc que nous y parviendrons.

N'hésitez pas à nous transmettre, avant le 30 avril 1998, vos commentaires et vos questions à l'adresse suivante :

Richard Zubrycki
Directeur général, Affaires correctionnelles
Ministère du Solliciteur général
340, av. Laurier Ouest, pièce 11F
Ottawa (Ontario)
K1A 0P8
(613) 991-2821 (tél.)
(613) 990-8295 (téléc.)
ZubrycR@sgc.gc.ca

La nouvelle loi

Entrée en vigueur le 1^{er} novembre 1992, la *Loi* constitue une réalisation importante. Elle remplace entièrement la *Loi sur les pénitenciers* et la *Loi sur la libération conditionnelle de détenus* par un cadre moderne et complet pour le système correctionnel et la mise en liberté sous condition. Dans la partie III, elle intègre également, comme ombudsman, le bureau de l'enquêteur correctionnel qui existe depuis longtemps. Les décisions judiciaires prises au fil des années sont intégrées dans les dispositions législatives, des recherches solides servent de points de départ, les droits et les responsabilités aux termes de la *Charte* sont définis et la règle de droit est précisée.

La *Loi* tient compte de l'avis de tous les Canadiens : les droits et les préoccupations des victimes, ainsi que les besoins spéciaux des délinquantes, des délinquants autochtones et autres sont pris en considération. Les aspirations communes sont mises en relief dans des énoncés d'objets et de principes fondamentaux applicables au système correctionnel et à la mise en liberté sous condition. Équité et fermeté s'équilibrent, de même que droits et responsabilités. On met en place un cadre pour que les peines imposées par les tribunaux soient exécutées de telle sorte que l'avenir soit meilleur pour tous les Canadiens.

La *Loi* est divisée en trois parties. La partie I, qui s'intitule « Système correctionnel », porte principalement sur les questions ayant trait à la partie de la peine passée en milieu carcéral et administrées par le Service correctionnel du Canada (SCC). Pour la première fois, les énoncés de l'objet et des principes du système correctionnel figurent dans un texte de loi. Suivent les dispositions législatives sur les permissions de sortir avec escorte, le placement à l'extérieur, les enquêtes, la communication de renseignements, l'incarcération et le transfèrement des détenus, l'isolement préventif, le régime disciplinaire, les fouilles et les saisies, les conditions de détention, les programmes pour les délinquants, les services de santé, la procédure de règlement des griefs, la mise en liberté des détenus et les mesures spéciales destinées aux détenus autochtones. La partie I comprend également des détails additionnels trouvés dans le règlement d'application de la *Loi*.

La partie II, intitulée « Mise en liberté sous condition et maintien en incarcération », commence par l'énoncé de l'objet et des principes de la mise en liberté sous condition. Elle traite des aspects du régime de mise en liberté sous condition qui relèvent de la Commission nationale des libérations conditionnelles et des commissions provinciales des libérations conditionnelles (Québec, Ontario et Colombie-Britannique). La partie II donne des détails sur l'admissibilité et les processus d'examen pour les permissions de sortir sans escorte, la semi-liberté, la libération conditionnelle totale, la procédure d'examen expéditif (semi-liberté et libération conditionnelle totale), la libération d'office et le maintien en incarcération. La partie II comprend, elle aussi, des détails additionnels trouvés dans le règlement.

INTRODUCTION

Lors de l'entrée en vigueur de la *Loi sur les pénitenciers* en 1868, le système correctionnel canadien est très différent de ce qu'il est aujourd'hui. Trois pénitenciers – Kingston, Saint John et Halifax – accueillent environ 1 013 détenus purgeant des peines de durées variées, tandis que les prisons locales et les quelques maisons de correction reçoivent les délinquants purgeant des peines plus courtes et les accusés qui attendent leur procès. Les conditions de détention sont pénibles, il n'existe pratiquement aucun programme et le concept de libération conditionnelle est inconnu.

Parallèlement à l'expansion du pays, le nombre de pénitenciers augmente : au tournant du siècle, il y en a cinq au total. C'est aussi en 1899 que le prédécesseur du régime moderne de libération conditionnelle, le « Ticket of leave », fait son apparition. Malgré la croissance du système correctionnel et la tenue d'un bon nombre d'examins approfondis sur son fonctionnement, ce n'est qu'en 1959, lors de l'entrée en vigueur de la *Loi sur la libération conditionnelle de détenus*, qu'on assiste à une modification majeure du cadre législatif.

Au cours des années qui suivent, la *Loi sur les pénitenciers* et la *Loi sur la libération conditionnelle de détenus* font l'objet de réformes sporadiques, mais l'essentiel reste le même. Beaucoup de modifications sont apportées aux dispositions réglementaires plutôt qu'aux dispositions législatives. En outre, en vertu de la partie II de la *Loi sur les enquêtes*, le bureau de l'enquêteur correctionnel est établi en 1973 pour permettre la tenue d'enquêtes indépendantes sur les plaintes des détenus. Étant donné une hausse spectaculaire du nombre de litiges dans les années 80, les tribunaux doivent souvent assumer le rôle du législateur, et la mise à jour des lois et règlements nécessite des efforts de tous les instants.

À compter de 1984, le gouvernement entreprend un ambitieux programme de réforme de la justice pénale. La Révision du droit criminel est au coeur de ce processus et, sur une période de plusieurs années, on publie une série de neuf documents de discussion portant sur toutes les questions pertinentes, des droits des victimes aux responsabilités des détenus, ainsi que des garanties procédurales à la mise en liberté sous condition, en passant par les programmes de travail destinés aux détenus.

Au cours de cette période et à la suite de la publication du Livre vert du gouvernement intitulé « Vers une réforme », on mène de vastes consultations. Plus de 7 500 exemplaires de cette série de documents sont distribués et on tient 80 réunions de consultations publiques auxquelles participent quelque 1 200 personnes. Le projet de loi qui en est résulté, et qui est à l'origine de la *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition* (LSCMC), a également fait l'objet d'un examen approfondi au Parlement. Au cours de la seule étape de l'examen devant le comité permanent de la Chambre des communes, environ 100 motions visant à modifier le projet de loi sont déposées.

D.	Besoins particuliers des groupes minoritaires	25
	20. Délinquants autochtones	25
	21. Délinquantes	27
	22. Services de santé	29
E.	Bureau de l'enquêteur correctionnel	29

Glossaire

Table des matières

Introduction	iii
A. Sécurité du public et réinsertion sociale	1
1. Information sur les délinquants.....	1
2. Classement des détenus selon le niveau de sécurité	2
3. Détermination judiciaire de l'admissibilité à la libération conditionnelle.....	2
4. Permissions de sortir.....	4
5. Placements à l'extérieur.....	5
6. Semi-liberté.....	6
7. Libération conditionnelle totale.....	9
8. Libération d'office	11
9. Maintien en incarcération.....	13
B. Transparence et obligation de rendre compte	15
10. Le rôle des victimes	15
11. Observateurs aux audiences.....	16
12. Registre des décisions de la Commission nationale des libérations conditionnelles	17
13. Professionnalisme des employés.....	18
C. Processus équitables, décisions équitables	19
14. Isolement préventif.....	19
15. Fouille, saisie et régime disciplinaire applicable aux détenus	20
16. Système de règlement des griefs des délinquants.....	21
17. Analyse d'urine	22
18. Participation des détenus au processus décisionnel.....	23
19. Communication de renseignements au délinquant.....	23

Avant-propos

En ma qualité de solliciteur général, j'ai trois grandes priorités : assurer la sécurité du public, lutter contre le crime organisé et rendre les services correctionnels du Canada les plus efficaces possible.

Pour assurer l'efficacité des services correctionnels, il faut savoir distinguer les délinquants qu'on doit séparer de la société de ceux qu'on peut mieux gérer dans la collectivité. Il faut reconnaître que les délinquants viennent de la collectivité et qu'ils vont pratiquement tous y retourner un jour. C'est donc en les préparant à leur mise en liberté que nous pouvons offrir aux Canadiennes et aux Canadiens la meilleure protection. En fait, voilà qui décrit bien la fonction des services correctionnels : aider les délinquants à bien réussir leur réinsertion sociale. Des services correctionnels efficaces nous permettront également de bien protéger nos familles et nos collectivités.

Cette année marquera un point tournant pour les services correctionnels au Canada. Après avoir grimpé inlassablement pendant des années, le nombre de détenus sous responsabilité fédérale a atteint un palier. Par ailleurs, 1998 est aussi l'année où le Parlement entreprend l'examen de la *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition*. Cette loi, qui est la pierre angulaire du système correctionnel fédéral, répond de façon générale aux attentes. Néanmoins, je tiens à susciter un dialogue qui soit ouvert et direct en ce qui concerne la *LSCMLC*. Et je suis prêt à proposer des améliorations à la loi, là où le besoin se fait sentir.

Le Canada est réputé à l'échelle mondiale pour la modernité et l'équité de son système correctionnel. Je souhaite garder cette réputation, tout en cherchant d'autres moyens de renforcer la sécurité du public. Par conséquent, je vous invite à lire ce document et à réfléchir sur les principales questions qu'il soulève. Quel que soit notre point de vue sur la *LSCMLC*, nous cherchons tous à rendre nos collectivités plus sûres, but que nous ne saurions atteindre sans un système correctionnel efficace.

J'invite tous les Canadiens et toutes les Canadiennes à prendre part au dialogue. C'est avec le plus grand intérêt que je prendrai connaissance de vos opinions sur la *LSCMLC* et je vous remercie de prendre part aux consultations.

L'honorable Andy Scott, député
Solliciteur général du Canada

EXAMEN PRÉVU PAR LA LSCMLC

« Trois ans après l'entrée en vigueur des articles 129 à 132, un examen complet de l'application de ces dispositions doit être fait par le comité de la Chambre des communes que le Parlement désigne ou constitue à cette fin. » (LSCMLC, article 232)

« Cinq ans après l'entrée en vigueur de la présente loi, un examen détaillé de celle-ci et des conséquences de son application doit être fait par le comité de la Chambre des communes ou des deux chambres du Parlement que le Parlement désigne ou constitue à cette fin. » (LSCMLC, article 233)

Internet : <http://www.sgc.gc.ca/fccra>

ISBN 0-662-63425-X

N° de cat. JS42-78/1998

© Ministère des Travaux publics et Services gouvernementaux Canada 1998

POUR UNE SOCIÉTÉ
JUSTE, PAISIBLE
ET SÛRE

La Loi sur le système
correctionnel et la mise
en liberté sous condition
Cinq ans plus tard

DOCUMENT DE CONSULTATION

DOCUMENT DE CONSULTATION

La Loi sur le système
correctionnel et la mise
en liberté sous condition
Cinq ans plus tard

POUR UNE SOCIÉTÉ
JUSTE, PAISIBLE
ET SÛRE

